

VU Research Portal

Ras en nationaliteit

Davidovic, M.; de Vries, K.M.

published in

Gelijke behandeling 2012. Kronieken en Annotaties
2013

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Davidovic, M., & de Vries, K. M. (2013). Ras en nationaliteit. In R. Holtmaat (Ed.), *Gelijke behandeling 2012. Kronieken en Annotaties* (pp. 23-60). Wolf legal publishers.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Ras en nationaliteit

Mr. M. Davidović & mr. dr. K.M. de Vries

1 INLEIDING

Discriminatie op grond van ras, etniciteit en nationaliteit blijft een onderwerp waarover regelmatig juridische procedures plaatsvinden; zo ook bij het College voor de Rechten van de Mens (voorheen de Commissie Gelijke Behandeling – CGB). In 2012 hadden 48 (van een totaal van 204) oordelen betrekking op deze gronden. Dat is zes meer dan in 2011. Het merendeel daarvan (26) betreft de terreinen arbeid en sociale bescherming. In tegenstelling tot het jaar 2011 waren er nu ook vijf oordelen op het terrein van het onderwijs. Daarnaast waren er nog zeventien oordelen op het terrein van goederen en diensten. Van de 48 oordelen is er bij 26 sprake van verboden onderscheid: vijf meer dan in 2011.

De inhoudelijke bespreking van deze oordelen volgt in deze bijdrage na een schets van algemene ontwikkelingen op het gebied van gelijke behandeling en non-discriminatie op het terrein van ras en nationaliteit vanuit internationaal en Europees perspectief (2) en nationaal perspectief (3). Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de volgende thema's: discriminatie(bestrijding) en statistische informatie, de (nieuwe) regering en haar integratiebeleid en de discussies rondom registratie en *ethnic profiling*. Bijzondere ontwikkelingen en jurisprudentie op de terreinen waarop de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) van toepassing is worden meegenomen bij de bespreking van de oordelen zelf. Deze komen aan de orde onder 4 (goederen en diensten), 5 (sociale bescherming) en 6 (arbeid). Niet alle oordelen worden afzonderlijk besproken. Wij hebben er echter wel naar gestreefd om een min of meer volledig overzicht te bieden van de ontwikkelingen die zich in 2012 hebben voorgedaan en ook aan te geven waar bestaande oordelenlijnen zijn bevestigd of verder zijn uitgewerkt. De bijdrage wordt afgesloten met een overzicht van onze belangrijkste bevindingen (7).

2 NEDERLAND OP HET WERELDTONEEL

2.1 *De overheid en het VN-mensenrechtenexamen*

In 2012 is Nederland voor de tweede keer getoetst op zijn mensenrechtenbeleid door de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (*Universal Periodic Review* – UPR, ook wel het mensenrechtenexamen genoemd).¹ Behalve de overheid hebben ook 25 NGO's en de CGB, samen met partners als de Nationale Ombudsman en het College

¹ UN Human Rights Council 15 oktober 2012, A/HRC/DEC/21/113. De bijbehorende documenten zijn te vinden via www.ohchr.org.

bescherming persoonsgegevens (CBP), (schaduw)rapportages ingediend.² Bijna alle 47 landen uit de Mensenrechtenraad stelden kritische vragen over wat de Nederlandse overheid doet om racisme en discriminatie tegen te gaan. De aanpak van rassendiscriminatie op de arbeidsmarkt, het asielbeleid, de uitsluiting van ongedocumenteerden van basisvoorzieningen en in het bijzonder de positie van kinderen zonder verblijfsvergunning, bleek veel landen zorgen te baren. Naar aanleiding van de UPR procedure heeft de Mensenrechtenraad een groot aantal (niet-juridisch bindende) aanbevelingen geformuleerd, waarop de regering een reactie heeft gegeven.³

Eén van de knelpunten die in de hiervoor genoemde rapportage naar voren komen is dat Nederlandse scholieren volgens internationaal vergelijkend onderzoek bijzonder slecht scoren op burgerschap – kennis over democratie en vaardigheden die daar bij horen.⁴ De onderzoekers noemen de standpunten van de Nederlandse scholieren over immigranten zelfs extreem – in geen van de 38 landen staan scholieren zo negatief tegenover gelijke rechten voor migranten als in Nederland. Net als in 2008 spreekt de VN-Mensenrechtenraad in 2012 wederom zijn zorgen uit over – onder andere – het ontbreken van mensenrechteneducatie op Nederlandse scholen (aanbeveling 98.33). De Nederlandse regering brengt hier tegenin dat het aan scholen zelf is om, bij het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie bij hun leerlingen, invulling te geven aan de wettelijk geformuleerde kerndoelen.⁵ Door de Onderwijsraad is eerder gepleit tegen het opnemen van mensenrechteneducatie in deze kerndoelen.⁶ De bevindingen van de Mensenrechtenraad roepen echter de vraag op of het geen tijd is om de tot nu toe gevolgde aanpak te herzien.

Ten aanzien van de aanbeveling om een nationaal actieplan in te voeren om discriminatie tegen te gaan (aanbeveling 98.51), stelt de regering dat het actieprogramma ‘Bestrijding van discriminatie’ hierin voorziet.⁷ Voor kritiek op deze lezing van het actieplan verwijzen we naar onze bijdrage van vorig jaar.⁸ In de aanbevelingen wordt verder gewezen op discriminatie door de overheid zelf, zoals bij het gebruik van etnische profielen.⁹ Zo is Nederland onder andere opgeroepen om de mensenrechten, waaronder met name het verbod op discriminatie op grond van ras en religie, in acht te nemen bij preventief fouilleren. De twee aanbevelingen van de Mensenrechtenraad die betrekking hebben op *ethnic profiling* en preventief fouilleren heeft de regering wel overgenomen. Voor wat betreft *ethnic profiling* stelt de regering dat “[t]he Dutch government rejects the use of ethnic profiling for criminal investigation purposes as a matter of principle”¹⁰ en wijst zij op de strikte regulering van preventief fouilleren.

2 Rapport consortium *Universal Periodic Review* 2012, www.mensenrechten.nl/publicaties/detail/17483; NJCM Verdragsrapportages, *Dutch NGOs' report for the second Universal Periodic Review of the Netherlands*, Leiden: NJCM 2012, www.njcm.nl/site/treaty_reports/list.

3 *Kamerstukken II* 2012/13, 26 150, nr. 127.

4 Zie 2011 *Civic Competence Composite Indicator (CCCI-2)*, <http://ec.europa.eu/dgs/jrc/index.cfm>; zie ook *ICCS 2009 International Report: Civic knowledge, attitudes and engagement among lower secondary school students in 38 countries* van de International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), www.iea.nl/iccs_2009.html.

5 *Handelingen II* 2012/13, nr. 465.

6 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 000 VIII, nr. 227.

7 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VII, nr. 74 en de latere brief ‘Aanscherping bestrijding discriminatie’ in *Kamerstukken II* 2010/11, 30 950, nr. 34.

8 M. Davidović en S.K. van Walsum, ‘Ras en nationaliteit’, in: C.J. Forder (red.), *Oordelenbundel 2011. Gelijke behandeling: oordelen en commentaar*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 30.

9 UN Human Rights Council 21 september 2012, 21^e sessie, *Universal Periodic Review: The Netherlands*, A/HRC/21/15/Add.1, aanbeveling 98.57 en noot 74, p. 13; noot 98, p. 14.

10 UN Human Rights Council 21 september 2012, A/HRC/21/15/Add.1, reactie op aanbeveling 98.57 en noot 75.

2.2 Discriminatie(bestrijding), kwetsbare groepen en geld verdienen aan diversiteit?

(Online) antisemitisme en extremisme

De speciale VN-rapporteur voor Racisme presenteerde op 5 november 2012 twee rapporten aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.¹¹ Hij wees daarbij op de geconstateerde toename van online racisme en *hate speech*, mede door extremistische groepen. De speciale rapporteur wijst ook op racisme en discriminatie gericht tegen bepaalde bevolkingsgroepen, zoals antisemitisme. In EU-landen is hiervoor ook aandacht. Zo publiceert het Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten (*European Union Agency for Fundamental Rights* - FRA) jaarlijks specifiek over antisemitisme aan de hand van nationale registraties en verschijnt er in 2014 een eigen *survey* onder Joodse gemeenschappen.¹² In Nederland constateert het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) dat antisemitisme met 28% van het aantal meldingen de grootste categorie vormt, gevolgd door 'islamofobie' (19%).¹³ Behalve de Midden-Oostenproblematiek, wordt in de rapporten ook verwezen naar de nationale context als verklaring voor dit fenomeen. Daar spelen enerzijds de 'traditionele' activiteiten zoals demonstraties en geweldpleging door extreemrechtse groepen met betrekking tot antisemitisme (zo spelen in Duitsland en Nederland weer discussies op over het al dan niet (kunnen) verbieden van extreemrechtse groeperingen zoals *Blood & Honour* en de Duitse NPD).¹⁴ Anderzijds wordt gewezen op een algemeen bekend sociaal-psychologisch fenomeen waarbij leden van een minderheidsgroep, die zich tweedegradersburgers voelen, zich proberen te verheffen door het 'zwartmaken' van een andere groep. Het betreft hier niet zozeer antisemitisme of, meer in het algemeen, racisme als ideologie, maar een middel om (tijdelijk) de eigen slechte status in de maatschappij te verheffen - ten koste van een ander.¹⁵ Voor effectieve discriminatiebestrijding is het goed om rekening te houden met dergelijke oorzaken van discriminatie.

Kwetsbare groepen

Het reeds genoemde Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten heeft naast het rapport over antisemitisme, in 2012 twee andere rapporten uitgebracht, waaronder één over *hate crimes*.¹⁶ Er is weliswaar sprake van aanzienlijke onderrapportage, maar het rapport laat volgens het FRA zien dat deze vorm van discriminatie een serieuze bedreiging is voor het realiseren van (gelijke) rechten van personen. Nederland is volgens het FRA één van de weinige EU-landen is met een goede registratie van hate crimes. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is deze

11 *Racism on the Internet en Extremist political parties, movements and groups*, beide te vinden via www.un.org/en/ga/third/67/documentslist.shtml.

12 Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten (FRA), *FRA survey of Jewish people's experiences and perceptions of antisemitism*, (voorstudie maart 2012), zie <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/fra-survey-jewish-peoples-experiences-and-perceptions-antisemitism>.

13 MDI, *Jaarverslag 2011*, <http://www.meldpunt.nl> (navigeer naar 'publicaties' en selecteer 'jaarverslagen').

14 *Aanhangsel Handelingen II* 2012/13, 2013Z04389; de NPD heeft recent nog (zonder succes) getracht te laten verklaren dat haar partijprogramma niet in strijd is met de Duitse grondwet, zie: 'Neonazi's vangen bot bij hoogste Duitse Hof', *de Volkskrant* 5 maart 2013.

15 J.D. de Jong, 'Straatracisme is niet typisch Marokkaans', *de Volkskrant* 15 mei 2012. Van dezelfde auteur verscheen enkele jaren geleden het proefschrift *Kapot moeilijk : een etnografisch onderzoek naar opvallend delinquent groepsgedrag van 'Marokkaanse' jongens* (diss. Universiteit Groningen 2007), <http://irs.ub.rug.nl/ppn/304972592>.

16 FRA, *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights* (2012), te vinden via <http://fra.europa.eu/en/news/2012/fra-presents-hate-crime-reports-european-parliament>, met het bijbehorende factsheet *Haatmisdrijven in de Europese Unie*.

registratie echter nog onvoldoende, daar commune delicten met een discriminatoir aspect door het OM niet afzonderlijk geregistreerd worden.¹⁷

In het andere rapport van het Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten (en in de Eurobarometer die verderop wordt besproken) worden Roma als kwetsbare groep erkend.¹⁸ Europees Commissaris Reding pleit ervoor om niet alleen met juridische instrumenten op discriminatie van Roma te reageren, maar ook te werken aan de mentaliteit en perceptie van de bevolking ten opzichte van Roma.¹⁹ Zo staat nergens op papier dat Roma-kinderen niet naar reguliere scholen mogen, maar toch worden ze vaak geweigerd. Dit speelt onder andere prominent in Macedonië, Kroatië en Griekenland en heeft al geleid tot verschillende uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).²⁰ In 2012 is Griekenland door het EHRM veroordeeld vanwege het aanbieden van gesegregeerd en laagwaardig onderwijs aan Roma-kinderen.²¹

In de *Oordelenbundel 2011. Gelijke behandeling: oordelen en commentaar* is al gewezen op het 'EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020' van de Europese Commissie, waarin de lidstaten worden opgeroepen om een nationale strategie voor integratie van de Roma te ontwikkelen.²² Een belangrijk procedureel criterium voor het vaststellen van het nationale Roma-beleid is het onderhouden van een dialoog met de Roma-gemeenschappen. In 2012 heeft de Europese Commissie haar algemene bevindingen over de door de lidstaten gevoerde strategieën gepubliceerd.²³ Daarin toont de Europese Commissie zich tevreden met de eerste stappen, maar daarover verschillen de meningen.²⁴ Uit het rapport *Human rights of Roma and Travellers in Europe* blijkt dat Nederland Roma niet goed behandelt.²⁵ Roma, Sinti en woonwagenbewoners doen het slecht in het onderwijs en er is sprake van buitenproportioneel hoge verwijzing naar speciaal onderwijs. De mensenrechtencommissaris wijst ook op het probleem van staatloosheid, een gebrek aan standplaatsen en het feit dat de Nederlandse overheid wel over Roma praat, maar niet met hen.

Ons inziens komt deze stand van zaken voort uit twee manieren van aanpak die al jaren strijden om voorrang. Bij de ene aanpak is vooral oog voor de overlast en criminaliteit vanuit deze groep op lokaal niveau, zoals ook blijkt uit het rapport van de

17 I. Adriessen en H. Fernee, *Meldingen van discriminatie in Nederland*, Den Haag: SCP 2012, p. 24.

18 FRA, *EU-MIDIS Data in Focus Report 6: Minorities as Victims of Crime (2012)*, te vinden via <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/eu-midis-data-focus-report-6-minorities-victims-crime> en Europese Commissie, *Special Eurobarometer 393. Discrimination in the EU in 2012* (2012), p.11; te vinden via http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_393_en.pdf.

19 'Anti-Roma racism staat niet meer in de wet, maar de mentaliteit blijft', *Mondiaal nieuws* 27 februari 2013, www.mo.be.

20 'Romani Children Face Protesters at Pre-School Programme in Croatia', nieuwsbericht *European Roma Rights Centre (ERRC)* van 25 september 2012, www.errc.org/article/romani-children-face-protesters-at-pre-school-programme-in-croatia/4058; 'Macedonia: Officials, Not Parents, Take Lead on Placing Romani Children in Segregated Education', nieuwsbericht *ERRC* van 30 augustus 2012, www.errc.org/cikk.php?cikk=4040.

21 EHRM 11 december 2012, nr. 59608/09 (*Sampani e.a./Griekenland*).

22 M. Davidović en S.K. van Walsum, 'Ras en nationaliteit', p. 34. Zie de Mededeling van de Europese Commissie *Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020*, COM(2011) 173 van 5 april 2011.

23 Mededeling van de Europese Commissie, *Nationale strategieën voor integratie van de Roma: eerste stap van de uitvoering van het EU-kader*, COM/2012/0226 final van 21 mei 2012.

24 Zie bijvoorbeeld L.C., 'Where is Europe's Roma policy?', *The Economist* 19 september 2012, www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/09/romania-roma?fsrc=scn/tw/te/bl/Romapolicy, en de hiervoor genoemde uitspraak van het EHRM in de zaak *Sampani e.a./Griekenland*.

25 Council of Europe, *Human rights of Roma and Travellers in Europe* (2012), p. 172, 190, 196, 216-217; te vinden op www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems79611_GBR_CouvHumanRightsOfRoma_WEB.pdf.

Politieacademie over de aanpak van multi-probleemgezinnen van Roma-afkomst.²⁶ De andere aanpak gaat uit van de noodzaak de groep vooreerst uit de achterstandspositie te halen om kansen en rechten te realiseren op een gelijk niveau met andere bevolkingsgroepen. Ons inziens wordt dit laatste beleid feitelijk niet (meer) geïmplementeerd, of op een niet passende wijze door oplossingen van bovenaf op te leggen. Het ligt voor de hand dat het betrekken van de groep zelf bij zowel het oplossen van problemen van de groep als dóór de groep de effectiviteit van de aanpak verhoogt. Het onderhouden van een dergelijke dialoog vereist alleen daarom al extra inspanning van de overheid, zeker nu het officiële platform voor Roma, het NISR, is opgeheven.²⁷ Om dit onderwerp niet geheel in mineur af te sluiten wijzen we erop dat er, naast zorgen over (de komst vanuit Oost-Europa van kansarme) Roma, ook een mooi boek is verschenen over de rijke en lange geschiedenis van Roma in Nederland.²⁸ Wellicht dat dit boek een aanzet vormt om de perceptie over Roma te veranderen, zoals Eurocommissaris Reding bepleit?

Bijzondere aandacht is er, behalve voor antisemitisme en voor discriminatie van Roma, ook voor islamofobie. Het Europees Netwerk tegen Racisme (ENAR) roept in zijn jaarlijkse rapport over racisme in Europa op om islamofobie ook te erkennen als een aparte vorm van racisme.²⁹ Daarbij wijst het ENAR vooral op de ervaringen van moslimvrouwen met een hoofddoek. Zij ondervinden veelal discriminatie op basis van zowel hun godsdienst als hun geslacht. Het rapport haalt uit naar Nederland omdat de hoofddoek verbannen is uit veel (publieke) functies en scholen – onder verwijzing naar gelijke rechten. Vrouwen met een hoofddoek maken daardoor minder kans op de arbeidsmarkt, aldus ENAR.

In Nederland is er in ieder geval binnen de gemeente Amsterdam al aandacht voor de problematiek van de islamofobie. De gemeente onderzoekt ‘of specifieke inzet op de bestrijding van islamofobie noodzakelijk is, in samenwerking met politie en OM’.³⁰ Er zijn echter geen cijfers beschikbaar over de mate waarin islamofobie voorkomt in Amsterdam, omdat de politieregistratie geen onderscheid maakt naar specifieke religies (waarover meer in 3.2).

Discriminatiebestrijding in de Europese Unie

De Europese Commissie monitort met de Eurobarometer sinds 1973 tweejaarlijks (op basis van ongeveer 1000 *face-to-face* interviews in elk EU-land) onder andere de perceptie over discriminatie. Nederland, Zweden en Luxemburg behoren tot de drie Europese landen die het meest positief zijn over immigratie. 67% van de Nederlanders meent dat allochtone Nederlanders het land verrijken voor wat betreft culturele en economische invloeden, tegenover een Europees gemiddelde van 53%.

26 H. Sollie e.a., *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals*, Onderzoeksreeks PolitieAcademie, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013. Zie voor de landelijke ingezette lijn de bespreking in M. Davidović en S.K. van Walsum, ‘Ras en nationaliteit’, p. 34–35.

27 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 XVI, nr. 123.

28 K. Rijken, *Roma*, Amsterdam: Bertram + De Leeuw Uitgevers 2012.

29 ENAR, *Racism in Europe, Shadow Report on Racism in Europe 2011/2012* (maart 2013), aanbeveling 1 op p. 5, te vinden via www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15294&la=1&langue=EN.

30 Gemeente Amsterdam, *Beantwoording schriftelijke vragen van de raadsleden mevrouw F. Ulichki en mevrouw G.A.M. van Doornick van 17 januari 2012 inzake het onderzoek Islamofobie en discriminatie*, te vinden via <http://zoekten.amsterdam.raadsinformatie.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=145022/09012f9780f5df9a.pdf>.

Deze en de voorgaande Eurobarometer bevatten ook enkele vragen over de impact van de economische crisis op discriminatie(bestrijding). Dit was tevens de insteek van de EU *Equality Summit*,³¹ een tweedaagse conferentie die jaarlijks wordt georganiseerd door de lidstaat die het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie bekleedt en de Europese Commissie. Met de Equality Summit wordt beoogd gelijke rechten en gelijke kansen in de EU te bevorderen, waarbij het thema in 2012 'Gelijkheid voor groei' was. Onderwerpen die aan bod zijn geweest, zijn de negatieve impact van overheidsbezuinigingen op de meest kwetsbare groepen in de samenleving. De top was in het bijzonder gericht op het leveren van bewijs voor het feit dat beleid gericht op toegankelijkheid van de arbeidsmarkt en gelijkheid bijdraagt aan economische groei, economische ontwikkeling en welvaart.

Tot slot melden we een publicatie van het Europese Netwerk van Juridische Experts op het gebied van non-discriminatie, (een initiatief van de Europese Commissie om in onafhankelijke adviezen te voorzien. Het netwerk heeft in 2012 de ontwikkeling van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (HvJ EU) ten aanzien van de EU-antidiscriminatie-richtlijnen geanalyseerd, waaronder ook de Rasrichtlijn (Richtlijn 2000/43/EG).³² Naast inzicht in de interpretatie en toepassing van de richtlijnen door het Hof, biedt het rapport inzicht in de impact van deze jurisprudentie in de lidstaten.

3 BINNENLANDSE ZAKEN

3.1 Integratie- en doelgroepenbeleid

Integratie – it takes two to tango

Op 5 november 2012 is de nieuwe regering beëdigd. Het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van de VVD-PvdA-coalitie noemt geen specifieke maatregelen inzake het tegengaan van discriminatie op grond van ras of etnische afkomst.³³ Met betrekking tot het voorgestelde integratiebeleid geldt dat de strenge toon van het vorige kabinet behouden blijft. Het nieuwe kabinet zet onder meer in op het verder aanscherpen van het inburgeringsbeleid, zowel voor wat betreft het inburgeringsexamen in het buitenland als in Nederland, en op de invoering van een taaleis in de Wet werk en bijstand.³⁴ Hoewel de voorgestelde taaleis neutraal geformuleerd is en ook geldt voor Nederlanders zonder migratie-achtergrond, ligt het voor de hand dat de effecten ervan vooral door personen van buitenlandse afkomst gevoeld zullen worden. Voor het inburgeringsexamen in het buitenland geldt dat de doelgroep zó is afgebakend dat daaronder vooral 'niet-westerse migranten' vallen. In de praktijk blijken bovendien met name personen van Marokkaanse afkomst door deze maatregel te worden geraakt, zodat gesteld kan worden dat indirect onderscheid wordt gemaakt op grond

31 EU Equality Summit, *Promoting Equality for Growth*, 22-23 November 2012, Cyprus, http://ec.europa.eu/justice/events/equality-summit-2012/index_en.htm.

32 European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, *The evolution and impact of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, 2012. Zie www.migpol-group.com/public/docs/Evolution%20and%20Impact%20EN.pdf.

33 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 15, ook beschikbaar op www.kabinetformatie2012.nl.

34 Een initiatiefwetsvoorstel inzake invoering van de taaleis en de parlementaire behandeling daarvan zijn opgenomen onder *Kamerstukken II* 32 328. Het voorstel was ten tijde van het schrijven van deze bijdrage nog aanhangig bij de Tweede Kamer.

van etniciteit.³⁵ De inburgering in het buitenland maakt onderdeel uit van de immigratiewetgeving en valt daarom buiten het bereik van het AWGB. Het College voor de Rechten van de Mens kan hierover echter wel advies uitbrengen; ‘migratie en mensenrechten’ is door het College ook aangewezen als één van de thema’s waar het zich de komende jaren mee bezig zal gaan houden.³⁶ In het regeerakkoord wordt ten slotte ook vastgehouden aan de invoering van een verbod op gezichtsbedekkende kleding (‘boerka-verbod’) in onder andere het onderwijs en de zorg.³⁷

Het integratiebeleid van het zittende kabinet (Rutte II) is verder uitgewerkt in de *Agenda Integratie*. Daaruit blijkt duidelijk de nadruk die wordt gelegd op aanpassing door migranten aan ‘de Nederlandse samenleving’: “Integratie betekent aanpassen en loslaten. Dat is nodig om onderdeel te worden van deze samenleving”.³⁸ Voor succesvolle integratie acht de regering gedeelde kernwaarden nodig die migranten niet alleen moeten kennen, maar ook verinnerlijken.³⁹ Gewezen wordt op het SCP-rapport *Dichter bij elkaar 2012*, waaruit blijkt dat de sociaal-culturele integratie in Nederland hapert.⁴⁰ Het rapport – dat ziet op de vier grootste etnische minderheidsgroepen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) – geeft aan dat tussen de verschillende etnische groepen sprake is van uiteenlopende opvattingen omtrent de positie van vrouwen en ethische kwesties als abortus en euthanasie, maar ook dat het contact tussen de groepen eerder is afgenomen dan toegenomen en dat met name personen van Surinaamse en Antilliaanse afkomst discriminatie ervaren. Als factoren die de sociaal-culturele integratie belemmeren noemt het rapport de toegenomen etnische segregatie en concentratie (zie hierover ook par. 4.4), negatieve beeldvorming (met name ten aanzien van moslims) en verminderde acceptatie van migranten, het belang van religie voor met name personen van Turkse of Marokkaanse afkomst en de huidige economische crisis, die met name onder migrantengroepen zorgt voor stijgende werkloosheid. Uit het rapport blijkt duidelijk dat de oorzaken van een gebrek aan sociaal-culturele integratie niet alleen bij migranten liggen, maar dat ook de houding van de meerderheid een belangrijke rol speelt: *it takes two to tango*. Dit wordt in de *Agenda Integratie* wel onderkend, maar tegelijkertijd wordt de verantwoordelijkheid voor het integratieproces toch vooral bij de migrantengroepen gelegd, zo blijkt uit de volgende zinsnede:

“Integratie vergt een wederzijdse inspanning van de ontvangende samenleving en van migranten. Die verplichting is sterker voor migranten: van nieuwkomers mag verwacht worden dat zij de waarden en regels die hier gelden omarmen en zich eigen maken.”⁴¹

35 K.M. de Vries, *Integration at the Border. The Dutch Act on Integration Abroad in relation to International Immigration Law* (diss. VU), Amsterdam: Vrije Universiteit 2012, p. 281-290 (handelseditie verschenen bij Hart Publishing in 2013) en K.M. de Vries, ‘The Dutch Act on Integration Abroad: a case of racial or ethnic discrimination?’, in: S. Morano-Foadi en M. Malena (red.), *Integration for Third-Country Nationals in the European Union. The Equality Challenge*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing 2012, p. 324-345.

36 Zie www.mensenrechten.nl.

37 Zie hierover J. Tigchelaar, ‘Een intimiderend wetsvoorstel. Het ‘boerkaverbod’ beoordeeld’, in: C.J. Forder (red.), *Oordelenbundel 2011*, p. 377-394.

38 *Kamerstukken II 2012/13*, 32 824, nr. 7, p. 1.

39 *Ibidem*, p. 3-4.

40 W. Huijink en J. Dagevos, *Dichter bij elkaar? De sociaal-culturele positie van niet-westerse migranten in Nederland*, Den Haag: SCP 2012, beschikbaar op www.scp.nl.

41 *Kamerstukken II 2012/13*, 32 824, nr. 7, p. 3.

Echt een einde aan het doelgroepen- en diversiteitsbeleid?

In de integratienota van het vorige kabinet (Rutte I) was aangegeven dat het integratiebeleid voortaan uit zou gaan van een generieke benadering, wat wil zeggen dat geen specifieke (etnische) doelgroepen meer zouden worden aangewezen.⁴² Sindsdien blijkt er echter nog steeds bijzondere aandacht te bestaan voor bepaalde groepen: naast zorgen over ‘ontsporende Marokkaanse meisjes’ is er specifieke aandacht voor de aanpak van jeugdoverlast van met name Antilliaanse en Marokkaanse Nederlanders. In de jaarlijkse rapportages Antilliaanse Nederlanders en Marokkaanse Nederlanders wordt de positie van deze groepen op de terreinen onderwijs, arbeid en uitkering en criminaliteit in beeld gebracht ten behoeve van gemeentelijk beleid.⁴³ Evenals bij de meting van vorig jaar zijn in 2012 geen eenduidige ontwikkelingen zichtbaar, maar geven de gemeenten in het samenwerkingsverband aan dat het erop lijkt dat de overlast in hun gemeenten aan het verminderen is. Aanvullend op de monitor over de specifieke etnische groepen is daarom een onderzoek uitgevoerd naar jeugdoverlast in het algemeen. Hieruit is een gemiddelde afname van de jeugdoverlast vast te stellen.⁴⁴

Een onderzoek uit 2012 naar de invloed van diversiteitsbeleid op de vertegenwoordiging van etnische minderheden op de arbeidsmarkt wijst er overigens op dat deze beperkt is.⁴⁵ Organisaties die aangeven bij gelijke geschiktheid de voorkeur te geven aan een allochtone sollicitant of streefcijfers hanteren, realiseren op korte termijn geen snellere stijging van het percentage minderheden in het personeelsbestand. Paradoxaal genoeg hebben deze werkgevers in het algemeen zelfs minder personen uit minderheidsgroepen in dienst dan bedrijven die geen diversiteitsbeleid hebben. Het is volgens de onderzoeker ook de vraag of de organisaties wel gemotiveerd zijn om de vertegenwoordiging van etnische minderheden op korte termijn daadwerkelijk te vergroten. Veelal zijn maatregelen daartoe wel opgesteld, maar niet geïmplementeerd. Diversiteitsbeleid dat niet primair gericht is op het bevorderen van de instroom van minderheden, maar juist op het beter omgaan met de reeds bestaande etnische diversiteit in een organisatie heeft in de onderzochte periode wel een klein positief effect op de snelheid waarmee het percentage minderheden in het personeelsbestand (enigszins) stijgt. Daar het onderzoek is verricht op basis van officiële Wet SAMEN-jaarverslagen uit de jaren 2001 en 2002 is niet duidelijk wat de bevindingen betekenen in de huidige samenleving of hoe nu wordt omgegaan met etnische diversiteit in organisaties.

Politieke participatie en arbeidsmarktparticipatie

Van de toegenomen diversiteit in de samenleving is in de samenstelling van het kabinet Rutte II weinig te merken. Forum heeft in 2012 een analyse gemaakt van de onderzoeken die de afgelopen jaren in Nederland zijn uitgevoerd naar de politieke participatie van etnische minderheden.⁴⁶ Naast kiezersgedrag heeft Forum ook gekeken naar politieke vertegenwoordigers in de verschillende bestuurslagen. Opvallend is de relatief

42 Nota *Integratie, binding en burgerschap*, Kamerstukken II 2010/11, 32 824, nr. 1, p. 14–16. Zie hierover L. Coello, J. Dagevos, C. Huinder, J.P. van der Leun en A. Odé (red.), *Jaarboek integratie en beleid. Afschaffing van specifiek minderhedenbeleid: motieven en gevolgen*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.

43 Bijlagen bij Kamerstukken II 2011/12, 31 268, nr. 59.

44 Kamerstukken II 2011/12, 31 268, nr. 59 en bijlagen *Rapportage Antilliaanse Nederlanders 2012* en *Onderzoek naar de ontwikkeling van jeugdoverlast*.

45 S.R. Verbeek, *Diversity Policies and Ethnic Minority Representation* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam 2012), samenvatting te vinden via <http://www.eur.nl/nieuws/detail/article/40804-diversity-policies-and-ethnic-minority-representation/>.

46 F. Vermeulen en E. Cillessen, *Inventarisatie van onderzoek naar politieke participatie van etnische minderheden in Nederland*, Utrecht: Forum 2012.

sterke vertegenwoordiging van etnische minderheden in de Tweede Kamer. Op andere niveaus en bestuurslagen liggen de percentages beduidend lager, maar er zijn wel grote verschillen tussen de etnische groepen. In vergelijking met andere EU-landen doet Nederland het relatief goed voor wat betreft de statistische vertegenwoordiging (of participatie) van etnische minderheden in het politieke systeem. Dit neemt volgens de onderzoekers echter niet weg dat de kloof tussen de mate van politieke participatie van etnische minderheden en die van de autochtone Nederlandse bevolking groot is.

Met betrekking tot de juridische voorwaarden voor politieke participatie is verder van belang dat in het eerder genoemde regeerakkoord is voorgesteld om de termijn, waarna niet-Nederlandse ingezetenen kiesrecht krijgen bij de gemeenteraadsverkiezingen, te verlengen van vijf naar zeven jaar.⁴⁷ Voor EU-burgers volgt dit kiesrecht overigens uit het EU-recht (art. 22 lid 1 VWEU), zodat de verlengde termijn alleen van toepassing kan zijn op derdelanders. In het regeerakkoord is bovendien voorgesteld om ook de termijn voor de verkrijging van het Nederlanderschap (en daarmee voor het kiesrecht voor de Tweede Kamer) van vijf naar zeven jaar te brengen. Uit het proefschrift van Ricky van Oers, dat zij begin 2013 verdedigde aan de Radboud Universiteit, blijkt echter dat de invoering van de naturalisatietoets in 2003 al heeft geleid tot een halvering van het aantal naturalisaties.⁴⁸ Aangezien etnische minderheden in Nederland vaak bestaan uit migrantengroepen waarvan veel leden niet de Nederlandse nationaliteit hebben, valt te verwachten dat een restrictief naturalisatiebeleid aan de politieke participatie van deze minderheden in de weg zal staan.

Met het oog op de integratie van etnische minderheden in Nederland kan ten slotte worden gewezen op het SCP-rapport dat eind 2012 werd gepubliceerd over discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt.⁴⁹ Uit dit rapport blijkt dat discriminatie nog steeds een belemmering vormt voor de arbeidsmarktparticipatie van niet-westerse migranten, maar dat de migranten zelf daarnaast ook andere factoren, waaronder een beperkte opleiding, als drempels zien bij het zoeken en vinden van werk. Opvallend is verder dat uitzendbureaus wel onderscheid naar etnische achtergrond maken ten aanzien van (Turkse, Surinaamse en Antilliaanse) werknemers, dat dit niet speelt bij online sollicitaties.

3.2 *Discriminatie(bestrijding) en statistieken*

In paragraaf 2 is reeds gewezen op het verschil in definities en registratiewijzen van discriminatie tussen landen in het kader van het *hate crimes*-rapport van het FRA, maar verschil in definities en registratiewijzen kan ook spelen binnen een land. Om eenduidigheid in de registratie van discriminatie te bewerkstelligen heeft Art. 1, na een vergelijkend onderzoek met Duitsland, een handreiking uitgebracht voor de verzameling, registratie en verwerking van meldingen van discriminatie.⁵⁰ Ook het SCP heeft in 2012 een rapport uitgebracht over (de kwaliteit van de) verschillende regi-

47 Regeerakkoord 'Bruggen slaan', voetnoot 41 *supra*, p. 31.

48 R. van Oers, *Deserving Citizenship: Citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom* (diss. RU), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013.

49 I. Andriessen, E. Nievers en J. Dagevos, *Op achterstand. Discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt*, Den Haag: SCP 2012, beschikbaar op www.scp.nl.

50 W. Dinsbach en S. van Bon, *Handreiking voor de verzameling, registratie, verwerking en rapportage van discriminatieklachten: Toegepast op de Nederlandse situatie* (Artikel 1, juni 2012) en *Onderzoek naar registratie discriminatieklachten in Duitsland en Nederland* (Artikel 1 & European forum for migration studies, 2012), beide beschikbaar op www.art.1.nl.

straties in Nederland.⁵¹ Het belang van registraties is, volgens het SCP, gelegen in enerzijds de behandeling van individuele incidenten en anderzijds het gebruik als (regionaal) beleidsinstrument.⁵² Vanwege de discussies die in 2012 zijn opgelaaide over registratiewijzen (zie par. 3.3) wordt hieronder wat dieper ingegaan op het rapport.

In Nederland worden door verschillende instanties registraties bijgehouden van discriminatie. Op basis van de registraties van de gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) zijn in 2012 twee rapporten gepubliceerd: *Kerncijfers* door de Universiteit Utrecht (UU)⁵³ en *Registratie discriminatieklachten* door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), dat afgaat op de formulieren die de gemeente bijhoudt op basis van de ADV (die volgens de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen in iedere gemeente dient te bestaan). Volgens het CBS komt het aantal klachten van alle 418 gemeenten in 2011 op 6794.⁵⁴ De UU komt echter uit op 6391 klachten. Ondanks dat beide rapporten hun gegevens halen uit dezelfde bronnen, kunnen betrokken partijen niet aangeven wat het verschil veroorzaakt.⁵⁵ Verder gebruikt het CBS, naast twee thematische registraties (die bij het Meldpunt Discriminatie Internet en de Monitor Antisemitische Incidenten van het Centrum Informatie en Documentatie Israël - CIDI), ook de Poldis-rapportage (de registratie van aangiften van discriminatie door de politie). Per politieregio bestaat er nog aanzienlijke variatie in de verzameling en classificatie van gegevens. Niet altijd worden alle relevante gronden in een incident benoemd (bijvoorbeeld iemand die homoseksueel is en religieus en op beide gronden wordt uitgesloten) en in een vijfde van de gevallen wordt in het geheel geen grond genoemd. Daarnaast komen niet alle meldingen van discriminatie-incidenten in Poldis terecht, doordat ze niet (goed) opgenomen worden in het politieregistratiesysteem waarop Poldis is gebaseerd. We sluiten ons aan bij de opmerking van het SCP dat een kwalitatief oordeel over de incidenten ('bedoelde' en 'niet-bedoelde' discriminatie) niet in Poldis thuishoort omdat ook informatie over de motieven van de dader meestal ontbreken in het dossier.⁵⁶ Terwijl uit verschillende rapporten blijkt dat online discriminatie stijgt, achten wij het vreemd dat de online discriminatie-aangiften (mogelijk via de site van de politie: www.hatecrimes.nl en sinds kort ook met een app op de mobiele telefoon) buiten Poldis worden gehouden.⁵⁷ Ondanks deze tekortkoming blijkt uit de cijfers dat ras bij de politie de meest voorkomende discriminatiegrond is.⁵⁸ De oprichting van de Nationale Politie per 1 januari 2013 biedt overigens de mogelijkheid om de discriminatie-registratie eveneens nationaal gelijk te trekken. Het OM houdt bij hoeveel discriminatiefeiten (dat kunnen er dus meerdere in één aangifte zijn) instromen.⁵⁹ Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) legt het aantal verdachten van discriminatie vast, maar dit is niet meegenomen in het onderzoek, wellicht omdat het personen betreft en geen incidenten.

51 I. Andriessen en H. Fernee, *Meldingen van discriminatie in Nederland*, Den Haag: SCP 2012. Het rapport is aan de Tweede Kamer aangeboden als bijlage bij de Voortgangsbrieven discriminatie, *Kamerstukken II* 2012/13, 30 950 nr. 47.

52 Andriessen en Fernee, *Meldingen van discriminatie*, p. 68.

53 M. Coenders e.a., *Kerncijfers 2011*, Universiteit Utrecht 2012, beschikbaar op www.discriminatie.nl.

54 CBS, *Registratie discriminatieklachten 2011. Methode en uitkomsten* (augustus 2012), te vinden via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-registratie-discriminatie-2011-art.htm>.

55 Andriessen en Fernee, *Meldingen van discriminatie*, p. 42-43.

56 Ibidem, p. 20-21.

57 Ibidem, p. 21. Zie over de nieuwe app www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/10/13/app-voor-melden-discriminatie.html.

58 Ibidem, p. 19.

59 Ibidem, p. 9.

Last but not least kijkt het SCP ook naar de CGB.⁶⁰ De CGB werkt landelijk en verwijst personen naar een andere instelling indien zij niet bevoegd is om een verzoek te behandelen, wat een (onbekende) dubbeling in de cijfers kan geven aldus het SCP. Een andere reden voor dubbelingen is gelegen in het feit dat in ongeveer in 5% van de gevallen het verzoek om een oordeel via een ADV is binnengekomen. Het SCP acht de betrouwbaarheid van de CGB-cijfers desondanks groot omdat er gewerkt wordt met standaardprocedures voor verwerken van verzoeken en er bij twijfel overleg plaatsvindt. Twee andere redenen die volgens het SCP de betrouwbaarheid van de cijfers ten goede komen, is het feit dat de CGB ziet op een afgebakend deel van de ervaren discriminatie (zowel qua gronden en norm-adressaten, als qua maatschappelijke terreinen) en dat de CGB, voordat wordt overgegaan tot het in behandeling nemen van een verzoek, een (telefonisch) spreekuur houdt. De grond ras vormt een substantieel deel van de CGB-oordelen en is net als bij alle andere instanties de meest geregistreerde grond. Het SCP wijst erop dat dit mogelijk komt doordat deze grond eerder (h)erkend of als ernstig ervaren wordt, waardoor de meldingsbereidheid stijgt.⁶¹

3.3 *Allochtoon, autochtoon en het gebruik van registraties door de overheid*

Registratie-prestaties, profiling en perikelen

De bovengenoemde rapporten schetsen een globaal beeld van de registratie van (ras-)discriminatie. Veelal betreft dit relaties tussen burgers of private personen, waarbij in paragraaf 2.2 is aangetekend dat discriminatie tussen verschillende groepen onderling ook ingezet kan worden om te compenseren voor de ervaring van de eigen status als tweederangsburger. De overheid kan daar ook zelf aan bijdragen. Als er in de maatschappij al (negatieve) beelden bestaan over bepaalde bevolkingsgroepen, kan dit worden versterkt door een overheid die een aanpak van problemen door de negatief beoordeelde groep niet koppelt aan de problemen van deze (veelal maatschappelijk kwetsbare) groep.⁶² Illustratief voor de manier waarop categorisering plaatsvindt en invloed kan hebben op het hierboven genoemde idee van tweederangsburgers, is het werk van de politie. Zij kunnen nou eenmaal niet alle criminaliteit aanpakken, alle wetten handhaven en alle mensen controleren, maar moeten keuzes maken.

Volgens onderzoek van Çankaya maken agenten tijdens hun werk gebruik van generalisaties of selectieprofielen.⁶³ Personen die in dat profiel passen worden eerder gecontroleerd, maar uit onderzoek blijkt dat de gehanteerde profielen niet effectief zijn bij het opsporen van criminaliteit en stigmatiserend zijn. De bevinding van Çankaya dat proactief politiewerk niet alleen gaat over de handhaving van de openbare orde, maar ook over het handhaven van de grenzen tussen positief gewaardeerde 'normale' burgers en de groepen die 'er niet bij horen' sluit aan bij ander onderzoek. Zo stelt ook Van der Leun dat in Nederland immigranten criminelen hoofdzakelijk

⁶⁰ Ibidem, p. 26-31.

⁶¹ Ibidem, p. 61.

⁶² Zie bijvoorbeeld J.P. van der Leun, 'De criminologie en stigmatisering van 'de Marokkaan'', in: J.P. van der Leun, E.R. Muller, N. Schee, P.M. van der Schuyt en M.A.H. van der Woude (red.), *De vogel vrij. Liber amicorum prof. dr. mr. Martin Moerings*, Den Haag: Boom Lemma 2011, p. 401-412 en J.P. van der Leun, 'Ja, er is een kans dat ze crimineel worden. Maar die voortdurende aandacht voor criminaliteit onder Marokkaanse jongeren helpt erg weinig', *NRC Next 23 augustus 2010*, p. 14-15, te lezen via <http://www.republiekallochtonie.nl/maak-van-marokkanen-probleem-geen-zelfversterkende-spiraal-joanne-van-der-leun>.

⁶³ S. Çankaya, *De controle van marssmannen en ander schorriemorrie. Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*, Den Haag: Boom Lemma 2012.

worden gezien als ‘gevaarlijke anderen’.⁶⁴ Daarbij is de klassieke, reactieve aard van het strafrechtelijke systeem veranderd naar een preventieve waarbij de focus ligt op het zo vroeg mogelijk opsporen van risicovolle (groepen van) personen. Deze zogenaamde ‘actuariële rechtvaardigheid’ gaat gepaard met een hoge mate van discretionaire bevoegdheid bij de opsporing door de politie. Hierin zit het risico dat dergelijke bevoegdheden kunnen worden uitgevoerd op basis van generalisaties met betrekking tot ras, etniciteit, godsdienst of nationaliteit in plaats van individueel gedrag en/of objectief bewijs. Van der Leun onderzoekt in vervolgonderzoek of de kans hierop ook is toegenomen door recente sociale, politieke en juridische ontwikkelingen. Op grond van empirisch onderzoek zou moeten blijken of het breed gedragen standpunt dat er in Nederland nauwelijks etnische profilering voorkomt, achterhaald is. Voorlopige bevindingen uit het onderzoek wijzen hier wel op,⁶⁵ alsook de reeds genoemde survey van het FRA.⁶⁶ Daaruit blijkt dat 25% van de geïnterviewde Nederlanders van Turkse afkomst in de 12 maanden voorafgaand aan het onderzoek tenminste één keer staande was gehouden door de politie. Een kwart daarvan was van mening dat dit was gebeurd op basis van etniciteit. De resultaten van beide onderzoeken kunnen ook relevant zijn bij de discussie over het invoeren van selectief preventief fouilleren. Bij selectief preventief fouilleren wordt niet iedereen gefouilleerd, maar alleen de mensen die voldoen aan een bepaald profiel (zoals in de *pilot* die in Rotterdam is gestart),⁶⁷ waardoor het extra van belang is om ineffektieve profielen te voorkomen.

Het Nederlandse recht kent geen expliciet verbod op etnisch profileren. Tegenstanders wijzen daarom veelal op discriminatieverboden in verdragen en de Grondwet. Etnisch profileren wordt daarmee benaderd vanuit het gelijkheidsbeginsel, maar aangezien profileren met behulp van elektronische systemen steeds vaker plaatsvindt en steeds meer databanken worden gekoppeld, zijn het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens ook in het geding.⁶⁸ Hier wees de VN-Mensenrechtenraad al op, maar ook op nationaal niveau groeit dit besef.⁶⁹ In landen als het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten wordt het probleem van het gebruik van etnische profielen al langer erkend. Zo heeft de politie samen met de Britse evenknie van de CGB (*Equality and Human Rights Commission*) een onderzoek verricht dat bekijkt hoe de politie gebruik maakt van preventief fouilleren.⁷⁰ Een aantal van de politiekorpsen blijkt een onevenredig aantal ‘Black, Asian and mixed ethnicity people’ daarvoor uit

64 J.P. van der Leun en M.A.H. van der Woude, ‘Ethnic profiling in the Netherlands? A reflection on expanding preventive powers, ethnic profiling and a changing social and political context’, *Policing and Society*, (4) 2011, p. 444–455.

65 M.A.H. van der Woude, J.P. van der Leun, F. van Barneveld, Y. van Eijk, R. Holman en M. Mooijer, ‘Door een gekleurde bril? Bespreking van een verkennend onderzoek naar de percepties en ervaringen van alloctone en autochtone jongeren ten aanzien van oneigenlijk selectief politiewerk’, *Proces, Tijdschrift voor strafrechtpleging*, (6) 2011, p. 334–348.

66 FRA, *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims’ rights, te vinden via* [http://fra.europa.eu/en/news/2012/fra-presents-hate-crime-reports-european-parliament, met het bijbehorende factsheet Haatmisdrijven in de Europese Unie](http://fra.europa.eu/en/news/2012/fra-presents-hate-crime-reports-european-parliament_mit_het_bijbehorende_factsheet_Haatmisdrijven_in_de_Europese_Unie).

67 *Aboutaleb: ‘Laat politie selectief fouilleren’*, 14 juni 2012, te vinden via <http://www.rijnmond.nl/nieuws/14-06-2012/aboutaleb-laait-politie-selectief-fouilleren>.

68 Zie bijvoorbeeld C. Prins, ‘Jeugdzorg via systemen. De Verwijsindex Risicjongeren als spin in een digitaal vangnet’ in: WRR, *De staat van informatie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2011, p. 293–348.

69 Zie par. 2.1 en onder andere C. Ebbens en E. Schreuder, ‘Een juridische verkenning van het begrip “etniciteit” als persoonsgegevens en de rechtmatige toepassing daarvan. Deel I Het begrip “etniciteit” als persoonsgegevens’, *Privacy & informatie* 2012–5, p. 221–228; P.H. Blok, ‘Het wordt menens’, *Privacy & informatie* 2012–5, p. 229–231.

70 *Equality and Human Rights Commission, Briefing paper 5 ‘Race disproportionality in stops and searches under Section 60 of the Criminal Justice and Public Order Act 1994’* (2012) en ‘*Stop and think: A critical review of the use of stop and search powers in England and Wales*’ (2010), te vinden op www.equalityhumanrights.com/key-projects/race-in-britain/stop-and-think

te zoeken. Dit kan worden gerechtvaardigd als het de bedoeling is om een specifieke, onmiddellijke calamiteit aan te pakken. Uit de informatie die de korpsen aandroegen kon een dergelijke rechtvaardiging echter niet opgemaakt worden, terwijl het hard nodig is om iedere ongelijkheid in dit gevoelige proces goed uit te kunnen leggen – ook om de perceptie van discriminatie te voorkomen.

Een meer direct voorbeeld van de rol van de overheid bij discriminatie is de sanctieregeling tegen Iraanse studenten en wetenschappers. De overheid discrimineert hier zelf rechtstreeks op basis van een bepaald risicoprofiel. De rechtbank en het hof verklaarden de sanctieregeling eerder niet langer van kracht omdat zij discrimineert naar nationaliteit tussen Iraanse en niet-Iraanse onderdanen.⁷¹ De Staat heeft beroep in cassatie ingesteld en daarbij aangevoerd dat de wetgever VN-resolutie 1737, waarin onderscheid tussen Iraanse en niet-Iraanse onderdanen wordt gemaakt, moet uitvoeren. De Hoge Raad heeft eind 2012 geoordeeld dat de sanctieregeling onnodig en ten onrechte onderscheid maakt en acht de regeling onverbindend wegens strijd met het discriminatieverbod zoals vastgelegd in internationale verdragen.⁷² De overheid lijkt niet veel haast te maken met het schrappen van de regeling.⁷³

Bommetje onder de CBS-allochtoon?

In Nederland wordt op basis van een definitie van het CBS het begrippenpaar allochtoon / autochtoon gebruikt,⁷⁴ waarbij iemand tot de groep allochtonen wordt gerekend als een van haar of zijn ouders in het buitenland is geboren.⁷⁵ De twee begrippen liggen ten grondslag aan statistische informatie over verschillen tussen etnische groepen, welke informatie op zijn beurt ten grondslag kan worden gelegd aan (doelgroepen)beleid. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) bracht in mei 2012 een advies uit over categorisering en registratie van burgers door de overheid.⁷⁶ De Raad pleit daarin voor het afschaffen van de categorie westerse of niet-westerse allochtoon. In plaats daarvan zou de overheid alleen het geboorteland en de nationaliteit van de persoon zelf moeten registreren, zo stelt de RMO. De RMO wijst op de koersverandering die zich de afgelopen jaren in het integratiebeleid heeft voltrokken. In dat beleid is onder het motto ‘niet afkomst maar toekomst’ de etnisch-specifieke bril ingeruild voor een achterstandsbeleid dat niet gebaseerd is op etnische achtergronden. Daarnaast plaats de RMO vraagtekens bij de legitimiteit van de categorisering, mede door het veranderde inzicht in de betekenis van de bestaande categorisering voor beleid. De samenhang tussen etniciteit en sociale achterstand is volgens de RMO niet (meer) eenduidig; er is een grote sociaal-economische diversiteit binnen etnische groepen: “Er valt geen deugdelijke empirische, laat staan een inhoudelijke (oorzakelijke) relatie te leggen tussen etniciteit en achterstand (of veiligheid)”.⁷⁷ De RMO spreekt van een principieel punt: “Maatschappelijke achterstand (of criminaliteit) is nooit een inherent kenmerk van etnische groepen zelf. Processen die tot achterstand (of criminaliteit) leiden, hebben een universeel karakter

71 Rb. Den Haag 3 februari 2010, *LJN*: BL1862 en Hof Den Haag 26 april 2011, *LJN*: BQ4781.

72 HR 14 december 2012, *LJN*: BX8351, r.o. 3.6.2.

73 ‘Nederland discrimineert Iraniërs’, *Trouw* 25 februari 2013.

74 Zie voor een commentaar hierop o.a. D. Yanow en M. der Haar, ‘People out of place: allochthony and autochthony in the Netherlands’ identity discourse — metaphors and categories in action’, *Journal of International Relations and Development* (35) 2012-1.

75 Te vinden via www.cbs.nl/nl-nl/menu/methoden/begrippen/default.htm?conceptid=37.

76 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Tussen afkomst en toekomst. Etnische categorisering door de overheid*, Den Haag: RMO 2012.

77 Ibidem, p. 12

en zijn onafhankelijk van etniciteit.” Als laatste argument brengt de RMO in stelling dat het iedereen vrijstaat om te spreken in etnische termen. Voor de overheid gelden er echter andere begrenzingen en eisen om gelijkheid te waarborgen, zeker nu het integratiebeleid van karakter is veranderd (het afschaffen van doelgroepenbeleid).

In een reactie op het RMO-advies schreef toenmalig minister voor Immigratie en Asiel dat feiten en cijfers over afkomst nodig blijven om te kijken hoe het algemene beleid werkt.⁷⁸ Dat het doelgroepenbeleid is afgeschaft, betekent niet dat de effecten van het algemene beleid op specifieke groepen niet meer hoeven te worden gemeten als zij achterstanden hebben of problemen veroorzaken. Overigens kwamen er vele reacties op het advies.⁷⁹ De verschillende posities die zijn ingenomen, worden ingegeven door het onderliggende dilemma.⁸⁰ Enerzijds kan het registreren (en publiceren) van statistische informatie over verschillen tussen etnische groepen stigmatiserend werken. Veelal zien de gegevens op maatschappelijke achterstanden waardoor ten onrechte het beeld kan ontstaan dat de daarmee gepaarde problemen een inherent kenmerk van een bepaalde etnische groep of cultuur zijn. Dit werkt het wegwerken van achterstanden zelfs tegen, omdat vooroordelen worden gecreëerd of bevestigd. Anderzijds is het een verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen dat burgers gelijke rechten en toegang tot (basis)voorzieningen krijgen. Als we willen zien of de middelen die de overheid inzet om deze doelen te bereiken (lees: beleid, ongeacht of het algemeen of doelgroepgebonden is), is relevante statistische informatie noodzakelijk. Dit laat onverlet dat de categorie (al dan niet-westerse) allochtoon daar niet meer voor geschikt is, zoals ook wordt gesteld in het rapport *De etnische bril 2012* waarin het nut van etnische categorisering voor integratiebeleid is belicht.⁸¹ De onderzoekers erkennen dat de etnische categorisering volgens de CBS-definitie statistisch een enorm succes was, maar dat zij inmiddels aan effectiviteit heeft verloren door veranderingen in de maatschappij – die de CBS-definitie deels zelf heeft veroorzaakt. Het gebruik van de categorisering heeft gezorgd voor een etnische bril die leidt tot een etnische reflex bij elk incident en maatschappelijk probleem. Daarmee creëert deze categorisering problemen in plaats van dat ze helpt ze op te lossen, aldus de onderzoekers.

Enkele gemeenten registreren (al dan niet vrijwillig) al deels volgens het advies van de RMO. Het Rotterdamse stadsdeel Charlois stopt met het registreren van het geboorteland van probleemgevallen na de uitspraak van de rechter dat gegevens over het geboorteland van bijvoorbeeld Marokkaanse hangjongeren en hun (groot)ouders niet mogen worden opgeslagen.⁸² De rechtbank vond de registratie te belastend voor de jongeren en er bleek geen toegevoegde waarde voor de hulpverlening voort te komen uit deze manier van registreren. In Den Haag wordt al sinds 2003 het woord allochtoon niet meer gebruikt en Amsterdam stopte er per februari 2013 mee.⁸³ Gezien deze ontwikkelingen is het de vraag of het College eveneens het gebruik van

78 Nieuwsbericht Ministerie BZK, 8 mei 2012; zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 32 824, nr. 8.

79 A. Verweij, 'Zonder etnisch onderscheid blijven achterstanden onzichtbaar', en J. Engels, 'Waarom is etnische registratie een probleem in Nederland?', *Trouw* resp. 15 en 17 mei 2012, zie voor een verzameling (academische) reacties www.socialelvraagstukken.nl/site/vraagstukken/etnisch-registreren.

80 Kennisinstituut Atria, *Factsheet Migratie- en etniciteitscijfers. Welke informatie voor welk beleidsthema?*, maart 2013, www.e-quality.nl/assets/e-qualitynew/Publicaties/Publicaties%202013/Factsheets%202013/Factsheet%20Migratie-%20en%20etniciteitscijfers.doc.

81 M. Ham en J. van der Meer, *De etnische bril. Categorisering in het integratiebeleid*, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, Amsterdam 2012: Amsterdam University Press.

82 Rb. Rotterdam 16 mei 2012, *LJN*: BW5513.

83 'R'dam stopt met registratie geboorteland', *Spits* 27 juni 2012, <http://www.spitsnieuws.nl/archives/binnenland/2012/06/rdam-stopt-met-registratie-geboorteland>. Zie ook 'Stad schrapt woord allochtoon', *AT5* 13 februari 2013, <http://www.at5.nl/artikelen/96454/stad-schrapt-woord-allochtoon>.

de term ‘allochtoon’ zou dienen te vermijden en bijvoorbeeld gebruik zou kunnen maken van samengestelde termen zoals “Nederlands-Servisch” of “Nederlandse van Surinaamse afkomst”.

4 GOEDEREN EN DIENSTEN

4.1 Sport

Racisme in het voetbal en discriminerende sportscholen zijn inmiddels een terugkerend thema in deze bijdrage. In 2012 zijn bij het voetbal spreekkoren, oerwoudgeluiden en de daartegen genomen maatregelen in het nieuws geweest.⁸⁴ De KNVB spreekt desalniettemin van een dalende trend en heeft de regels voor spreekkoren onlangs aangescherpt. In het seizoen 2011/2012 zijn dertien incidenten behandeld, waar in de twee jaren daarvoor er nog 25 en zestien incidenten waren.⁸⁵ De samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie wordt door de bond toegejuicht. Zo zijn twee supporters door de politierechter veroordeeld tot 80 uur werkstraf voor het beledigen van joden tijdens de competitietopper Ajax - PSV, begin 2012, ondanks dat het lastig is een sluitende strafzaak te maken van dergelijke incidenten.⁸⁶

Over een discriminerende sportschool Fitness First heeft de CGB-oordeel 2012-153 gegeven. Inmiddels is gebleken dat Fitness First niet alleen nog steeds vrijwel dezelfde huisregels hanteert (onder andere een verbod op hoofddoeken en de eis van Nederlands als spreektaal), maar ook degene die de klacht heeft neergelegd bij de verzoekster (een ADV) een restitutie van het (jaarlijkse) lidmaatschapsgeld onthoudt.⁸⁷ De CGB heeft naar aanleiding van eerdere gevallen van weigerachtige sportscholen de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op basis van art. 13 lid 3 AWGB op dit probleem gewezen.⁸⁸ Bij aanhoudende klachten van deze aard, zou het College ook bij de huidige staatssecretaris hierover aan de bel kunnen trekken.

Een ander oordeel betreft de Hockeyvereniging ‘s-Hertogenbosch.⁸⁹ De vereniging vraagt aan de CGB een oordeel over het reglement van de Koninklijke Nederlandse Hockey Bond. Hierin zijn voorwaarden opgenomen voor het opstellen van een speler van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) voor een wedstrijd in de landelijke hoofdklassecompetitie. Er dient een kopie van de verblijfs- en tewerkstellingsvergunning van de speler naar de bond gestuurd te worden voor schriftelijke toestemming, op straffe van drie wedstrijdpunten. Hockeyvereniging ‘s-Hertogenbosch heeft vorig jaar een speler met de Zuid-Afrikaanse nationaliteit opgesteld. Deze speler had een geldige verblijfs- en tewerkstellingsvergunning, maar de hockeyvereniging heeft deze niet naar de bond gestuurd, waarop de puntenafrek plaatsvond. De hockeyvereniging heeft aangevoerd dat de bond met zijn beleid verboden onderscheid op grond

84 Zie onder andere ‘Bekerduel stilgelegd wegens racisme en sneeuwballen’, *Het Parool* 29 januari 2013; ‘Gullit: Triest dat we over racisme praten’ *Het Parool* 6 augustus 2012; ‘FC Den Bosch gaat racistische fans zwaar straffen’, www.nu.nl 30 januari 2013.

85 KNVB: ‘Aantal kwetsende spreekkoren daalt al jaren’ *AD* 2 oktober 2012 <http://www.ad.nl/ad/nl/1016/Nederlands-voetbal/article/detail/3325358/2012/10/02/KNVB-Aantal-kwetsende-sprekkoren-daalt-al-jaren.dhtml>.

86 ‘Werkstraf PSV-fans voor discrimineren van joden tijdens Ajax-PSV’, *Omroep Brabant* 16 november 2012.

87 Persoonlijke communicatie met klager, *d.d.* 28 november 2012.

88 Zie CGB 5 december 2008, 2008-146.

89 CGB 12 april 2012, 2012-63.

van nationaliteit maakt. De CGB komt vrij snel tot de vaststelling dat er sprake is van direct onderscheid op grond van nationaliteit waarop geen uitzondering van toepassing is, zoals het volgen van een algemeen verbindend voorschrift.⁹⁰ Niet duidelijk wordt echter of de bondsregels ingegeven zijn door wettelijke eisen in verband met het verblijf en de tewerkstelling van vreemdelingen. Los van de vraag wiens verantwoordelijkheid het is dat spelers een verblijfs- en tewerkstellingsvergunning hebben, gaat de CGB niet in op het verweer van de bond. Wanneer achteraf pas wordt vastgesteld dat een speler is opgesteld die niet speelgerechtigd was, is er sprake van een onreglementaire wedstrijd. Dit leidt, mede gezien de volle schema's van de teams op dit niveau, ertoe dat die wedstrijd moet worden overgespeeld. Gelet op de overvolle schema's van teams op dit niveau is dat erg lastig. Een volgens ons voor de hand liggend, minder ingrijpend alternatief is het aanpassen van de regel zodat er puntenaftrek plaatsvindt (en niet moet worden overgespeeld) indien achteraf blijkt dat de betreffende speler geen (geldige) verblijfs- en tewerkstellingsvergunning heeft. De bond is vervolgens naar de rechter gestapt, maar ook de rechtbank is van oordeel dat sprake is van verboden onderscheid op grond van nationaliteit.⁹¹

4.2 Horeca

In 2012 was er aanzienlijke aandacht voor horecadiscriminatie. In reactie op de Tweede Kamer-fractie van GroenLinks, zegde de Minister toe het probleem, en de voorgestelde oplossing van *three-strike-out* te bespreken met gemeenten, de Koninklijke Horeca, de ADV's en de politie. Ondanks de daadkrachtige woorden van de Minister,⁹² waren bij het gesprek op 14 juni 2012 vooral ondernemers (en de Koninklijke Horeca Nederland) en beveiligers vertegenwoordigd. Het is dan ook niet verrassend dat discriminatie geframed werd als ongewenst bijproduct van het waarborgen van veiligheid in de uitgaansgelegenheden. De Minister kiest nadien voor de aanpak van horecadiscriminatie middels zelfregulering.⁹³ Hiermee wordt ons inziens geen recht gedaan aan het feit dat horecadiscriminatie een structureel probleem is.⁹⁴ Indien deurbeleid daadwerkelijk wordt bepaald door veiligheidsoverwegingen kan een relatief simpele oplossing volstaan, zoals (in overleg met de politie) een lijst met namen van bekende overlastgevers hanteren om deze (tijdelijk) de toegang te ontfangen en anderen die wellicht tot dezelfde bevolkingsgroep horen te ontfangen.

Gemeenten trekken bij de aanpak van horecadiscriminatie hun eigen plan. Waar in Amsterdam discriminerend deurbeleid streng wordt aangepakt, geeft een onderzoek naar de Haagse horeca daar in Den Haag juist geen aanleiding toe.⁹⁵ Uit het onderzoek in opdracht van het college van B&W blijkt dat in slechts 2,9% van de onderzochte bezoeken sprake is van discriminatie. In Den Bosch is een horecaondernemer die structureel allochtonen weigerde veroordeeld door de rechter.⁹⁶ Volgens de

90 Ibidem, overweging 3.16.

91 Rb. Utrecht 29 augustus 2012, LJN: BX5810.

92 *Kamerstukken II* 2012/13, 30 950, nr. 43: "Het is namelijk onacceptabel als horecagelegenheden mensen aan de deur ten onrechte weigeren. Er is maar één methode om daaraan iets te doen en dat is het hard aanpakken van die bedrijven."

93 *Kamerstukken II* 2012/13, 30 950, nr. 45.

94 Zie M. Davidović en S.K. van Walsum, 'Ras en nationaliteit', p. 46.

95 'Hardere aanpak discriminatie Amsterdamse horeca', *Het Parool* 20 september 2012 www.parool.nl/parool/nl/4/AMSTERDAM/article/detail/3319494/2012/09/20/Hardere-aanpak-discriminatie-Amsterdamse-horeca.dhtml; 'Geen grootschalige discriminatie in Haagse horeca', 2 oktober 2012 www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Geen-grootschalige-discriminatie-in-Haagse-horeca.htm.

96 'Werkstraf voor 'Ma Oetel'', *Brabants Dagblad* 16 oktober 2010.

rechtbank is bewezen dat zij personen opzettelijk heeft gediscrimineerd wegens hun ras.

Ook de CGB heeft geoordeeld over deurbeleid in uitgaansgelegenheden.⁹⁷ Het horeca-oordeel 2012-50 betreft praktijktesten naar horecadiscriminatie in Café De Kazerne en komt uitgebreid aan de orde in de annotatie verderop in deze uitgave.

4.3 Huisvesting

Multicultural planning

In de loop der jaren hebben gemeenten en woningbouwverenigingen verschillende methoden gehanteerd bij de toewijzing van woningen aan woningzoekenden om te komen tot een betere spreiding van (bepaalde groepen) woningzoekenden. Zo werden bijvoorbeeld in het distributiemodel huizen toegekend op grond van veelal persoonlijke kenmerken van de woningzoekenden. Het criterium 'leefstijl' bood (indirect) de mogelijkheid om een plaatsingsbeleid te realiseren op basis van afkomst. In de jaren negentig is het meer neutrale aanbodmodel voor woningen in gebruik genomen, waarbij de langste woonduur geldt van de personen op de wachtlijst voor een huurwoning. In het afgelopen jaar is echter een aantal gemeentes, om te beginnen in Rotterdam, weer terugggekomen van het neutrale aanbodsysteem zodat voor zwakke wijken bepaalde bewoners konden weren via onder andere een inkomenseis en gezinsgrootte. Dit zou personen uit etnische minderheidsgroepen wellicht onevenredig kunnen treffen en kunnen leiden tot indirect onderscheid, wat deze methode omstreden maakt.⁹⁸ Zo verscheen in 2012 een publicatie waarin *multicultural planning* in Nederland onder de loep wordt genomen.⁹⁹ Spreidingsbeleid kan volgens het onderzoek verschillende doelen beogen, zoals emancipatie van etnische groepen, het matchen van vraag en aanbod in de woningvoorraad, het verrijken van het stedelijk landschap en soms ook om de branding van stedelijke gebieden te faciliteren. Volgens de onderzoekers staat de huidige normatieve benadering met betrekking tot gelijke behandeling het analyseren (en daarmee het realiseren) van het beleid met de verschillende doelen in de weg. Daarom pleiten zij ervoor om de verschillende en dynamische doelstellingen en normatieve uitdagingen in de analyse te betrekken voor een beter beeld van (de effecten) van huisvestingsbeleid. Een voorbeeld hiervan zien wij in de oproep van een Amsterdamse wethouder om de voorraad sociale woningbouw in de stad te halveren om zo de internationale strijd aan te kunnen met steden als Londen, New York en Singapore. Die strijd betreft 'mensen die slim zijn, innovatief en ondernemend'.¹⁰⁰ Gezien de spanning op de huisvestingsmarkt, dient ons inziens behoedzaam te worden omgegaan met de benadering die de onderzoekers bepleiten zodat marktwerking en citybranding niet ten koste gaan van bijvoorbeeld gelijke behandeling en het tegengaan van segregatie.

Oordeel 2012-12 is verzocht door een man die grond van een woningcorporatie wilde kopen binnen een nieuwbouwproject om er woonwagens neer te zetten. De wooncorporatie gaat naast koopprojecten, ook over verhuur en beheer van woonwa-

97 CGB 2 maart 2012, 2012-42 en CGB 15 maart, 2012-50.

98 J. Nieuwboer, 'Spreidingsbeleid zonder te discrimineren?', http://www.art1.nl/artikel/1569-Spreidingsbeleid_zonder_te_discrimineren (10 november 2004).

99 H. van der Horst en A. Ouwehand, "'Multicultural Planning' as a Contested Device in Urban Renewal and Housing: Reflections from the Netherlands', *Urban Studies* (4) 2012-49, p. 861-875.

100 'Wethouder wil sociale woningbouw Amsterdam halveren', www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/wethouder-wil-sociale-woningbouw-amsterdam.8790634.lynkx (25 januari 2013).

genlocaties, maar heeft dit onderdeel van haar diensten ondergebracht bij een gespecialiseerd adviesbureau. De man is doorgestuurd naar het adviesbureau, waar hij meent dat hij is afgescheept omdat hij woonwagenbewoner is. Hierover doet hij beklag bij de CGB. De CGB oordeelt dat er geen sprake is van verboden onderscheid. Los van de uitkomst van het oordeel, wijzen we hierbij nog op twee relevante invalshoeken om te komen tot een oordeel. De CGB zou in dit oordeel enerzijds de maatschappelijke context meer kunnen betrekken. Er is door gemeentelijk beleid een tekort aan standplaatsen voor woonwagens. Indien de groep woonwagenbewoners op grond van hun cultuur wordt gezien als een etnische groep die onder de bescherming van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie VN-Rassenverdrag valt, zoals de CGB ook doet als vaste lijn,¹⁰¹ dienen ook de bijbehorende rechten betrokken te worden die zien op het behoud van deze cultuur. Daarnaast kan de verzoeker niet zelfstandig een woonwagenplaats realiseren, maar is hij afhankelijk van de woningcorporatie dan wel het adviesbureau. Zo bezien had de wooncorporatie meer werk kunnen maken van de mogelijkheid om op de koopgrond voor nieuwbouwprojecten geen huizen, maar woonwagens te realiseren – los van het verhuurbeleid voor bestaande woonwagens. Een alternatief voor deze aanpak, is om de vaste lijn van de CGB (woonwagenbewoners als etnische groep) los te laten. Dit kan beargumenteerd worden aan de hand van wel erg weinig onderscheid met bijvoorbeeld krakers of boeren. Voor deze groepen zou eveneens een distincte (woon)cultuur bepleit kunnen worden, maar vormen eveneens geen etnische groep die op grond daarvan extra bescherming vereist. Nu lijkt het of de keuze die ten grondslag ligt aan het oordeel van de CGB niet consequent is doorgetrokken doordat er niets wordt gezegd over de maatschappelijke context (te weinig standplaatsen).

Financiën en huisvesting

Een aangekondigd onderzoek van het College en een hiernavolgend oordeel zijn weliswaar van financiële aard, maar gezien hun verband met huisvesting verdienen ze hier vermelding. Het College voor de Rechten van de Mens gaat onderzoek doen naar mogelijke discriminatie door de Leidsche Verzekering Maatschappij die de premie voor een overlijdensrisico baseert op de postcode van de verzekerde. De woonomgeving is niet alleen van directe invloed is op de levensverwachting volgens het CBS-rapport *Rijke mensen leven lang en gezond*¹⁰² maar raakt ook aan de (etnische) bevolkingssamenstelling, waardoor indirect onderscheid op grond van ras kan ontstaan.

In oordeel 2012-197 acht het College sprake van verboden onderscheid op grond van nationaliteit door de Rabobank Arnhem door een hypotheekaanvraag met Nationale Hypotheek Garantie (NHG) niet in behandeling te nemen. De Russische echtgenote van de verzoeker woont in Rusland en heeft daarom geen burgerservicenummer (BSN). De Rabobank ging af op de eis van het Stichting Waarborgfonds Eigen

101 CGB 19 januari 2012, 2012-12, overweging 3.3: "Volgens vaste oordelenlijn van de Commissie ... is de bevolkingsgroep der woonwagenbewoners te beschouwen als een etnische groep die onder de bescherming van het IVRD valt. ... Woonwagenbewoners worden volgens [verzoeker] niet alleen gekenmerkt door hun woonvorm, maar ook door hun eigen cultuur. Ook indien hij niet in een woonwagen woont, is hij nog steeds een woonwagenbewoner.... De Commissie is op grond van het voorgaande van oordeel dat verzoeker behoort tot de etnische groep van woonwagenbewoners en een beroep kan doen op de AWGB." Voor eerdere oordelen, zie o.a. CGB 12 januari 2006, 2006-5 en CGB 21 juni 2007, 2007-109.

102 K. Knoops en M. van den Brakel, *Rijke mensen leven lang en gezond. Inkomensgerelateerde verschillen in de gezonde levensverwachting*, Den Haag: CBS 2009, te vinden via www.cbs.nl.

Woningen (SWEW) dat beide echtgenoten hun BSN verstrekken om in aanmerking te komen voor NHG. De bank heeft de aanvraag van verzoeker niet ingediend nadat telefonisch is bevestigd dat de eis onverkort geldt. De eis levert echter indirect onderscheid op grond van nationaliteit op. Het College maakt duidelijk dat de Rabobank een eigen verantwoordelijkheid heeft om conform de AWGB de verzoeker te beschermen tegen ongelijke behandeling door derden. De genomen stap richting het SWEW acht het College onvoldoende omdat de man niet zelfstandig een NHG kon aanvragen. Omdat voor een klacht bij het College over het SWEW geen formele afwijzing nodig is, vinden we het oordeel over de Rabobank niet geheel terecht. Daarbij spelen twee overwegingen, namelijk dat een bank geen kansloze aanvragen zou moeten indienen. Daarnaast heeft ook het SWEW een eigen verantwoordelijkheid om conform de AWGB te handelen en die nu de dans lijkt te ontspringen (het is niet bekend of de verzoekers ook over het SWEW een oordeel hebben verzocht).

Dit oordeel roept verder enige vragen op in vergelijking met het hierboven besproken oordeel 2012-12 over de woonwagens. In beide oordelen kan een vergelijkbare ‘getrapte’ constructie gezien worden. De man uit oordeel 2012-12 kon niet zelfstandig een woonwagenplaats realiseren, evenals dat de man in oordeel 2012-197 afhankelijk was van de bank voor het indienen van de garantie-aanvraag. Het had de uitkomsten van de oordelen verder gesterkt als de woningcorporatie op dezelfde plicht was beoordeeld als de Rabobank om conform de AWGB de verzoeker te beschermen tegen ongelijke behandeling door derden.

Oordelen 2012-203 en 2012-204, die direct zien op huisvesting, betreffen een vergelijkbaar voorval met hetzelfde bemiddelingsbedrijf Van 't Hof Rijnland Vastgoedmanagement BV. In beide oordelen wilde een koppel een woning via het bemiddelingsbedrijf huren, maar zag daar vanaf toen bleek dat zij drie maanden huur vooruit moesten betalen als borg omdat een persoon (bij beide koppels) uit het buitenland kwam. Het bedrijf wilde zo de financiële risico's beperken omdat huurders uit het buitenland, (evenals personen met een eigen bedrijf of Nederlanders die tevooren in het buitenland woonden) volgens het bedrijf niet meer traceerbaar zijn als zij met een huurschuld Nederland verlaten. Het College maakt hiermee korte metten. Zo heeft het bedrijf niet onderzocht of dit risico van oninbare huren in het buitenland zich in de praktijk voordoet en heeft het geen rekening gehouden met het rechtstreekse verblijfsrecht in Nederland dat EU-onderdanen hebben, zoals verzoekers in kwestie. Het College concludeert dan ook dat het middel niet passend is om het doel (verkleinen van financieel risico) te bereiken. Het indirecte onderscheid op grond van nationaliteit is daarom niet objectief gerechtvaardigd en daarmee verboden.

4.4 Onderwijs

Rapporten en jurisprudentie

In het reeds genoemde SCP-rapport *Dichter bij elkaar* (par. 3.1) is opgemerkt dat een van de redenen voor het langs elkaar heen leven van etnische groepen is gelegen in uiteenlopende culturele opvattingen. Een oplossing voor dit probleem kan liggen in het onderwijssysteem, zo blijkt uit een grootschalig Europees onderzoek. Dat wijst uit dat migrantenleerlingen die succesvol zijn in het onderwijs modernere opvattingen hebben over de gelijkheid tussen man en vrouw en de verdeling van werk en zorg,

dan laagopgeleide kinderen van migranten.¹⁰³ In het onderzoek zijn de school- en arbeidsloopbanen van 10.000 jong volwassenen in acht landen vergeleken. Het Nederlandse onderwijs blijkt nadelig voor kinderen van migranten. In landen met een ander schoolsysteem zoals Frankrijk, Zweden en Zwitserland ligt het aantal voortijdig schoolverlaters in vergelijkbare groepen veel lager. In het Nederlandse onderwijs moeten de zwakste leerlingen vanaf hun zestiende zelf beslissen of ze naar school gaan of niet. In de meeste Europese landen blijven alle jongeren in die beschermde omgeving tot ze achttien zijn, wat gunstig blijkt voor zwakkere leerlingen, maar dus ook voor de maatschappij. Volgens de Onderwijsinspectie doen vooral allochtone achterstandsl leerlingen het wel steeds beter in het basisonderwijs.¹⁰⁴

Voordat we nader ingaan op de opmerkelijkste oordelen van de CGB op dit terrein, vermelden we nog het oordeel van het HvJ EU over het Nederlandse studiefinancieringsstelsel.¹⁰⁵ Volgens het Hof komen de eisen die Nederland stelt voor het verkrijgen ervan neer op indirecte discriminatie. Om voor studiefinanciering voor een studie in het buitenland in aanmerking te komen, moet de aanvrager minstens drie van de afgelopen zes jaar in Nederland hebben gewoond. De rechtvaardiging van Nederland dat die eis voor iedereen geldt, is terecht niet aanvaard. Geboren Nederlanders, in tegenstelling tot anderen, zullen vrijwel altijd aan die eis voldoen. Er zijn volgens het Hof ook andere manieren om te zorgen dat de regeling alleen wordt gebruikt door mensen die een band hebben met Nederland.

Babylonische spraakverwarring en/of taalbeheersing?

Oordeel 2012-131 is verzocht door een man met de Bulgaarse nationaliteit. De CGB erkent dat de Hogeschool Utrecht verkeerde informatie aan de man heeft verstrekt over het waarderen van zijn (Engelse) diploma, maar dat er geen onderscheid op grond van nationaliteit is gemaakt. Van onderscheid was wel sprake door een onzorgvuldige klachtafhandeling – de Hogeschool had feitelijk geweigerd de brief, die expliciet als discriminatieklacht is aangemerkt door de Bulgaarse man, als zodanig af te doen. Nadat de man van het instituut waar hij naar was verwezen vernam dat het niet tot hun taken behoorde diploma's zoals die van verzoeker te waarderen, nam hij opnieuw contact op met de opleidingsmanager van de Hogeschool. Tijdens dat gesprek heeft de opleidingsmanager – volgens verzoeker – zijn twijfel geuit over verzoekers capaciteiten om de Nederlandse taal machtig te worden en vroeg hij zich af of Bulgarije echt een EU-land kon zijn.

De klager stelde bij de CGB dat hij een EU-burger is, gekwalificeerd is en vermoedde dat hem expres verkeerde informatie is verstrekt om de Nederlandse arbeidsmarkt te beschermen. Daarnaast stelde de man (ons inziens terecht) dat een opleidingsmanager bij uitstek bekend is met relevante procedures. De Hogeschool verweerde zich door te stellen dat de opleidingsmanager alleen maar probeerde mee te denken en dat er sprake is van een communicatiemisverstand. De CGB lijkt te accepteren dat opleidingsmanagers niet weten welke landen tot de EU horen en welke instellingen diploma's uit die landen waarderen. In een samenleving waar diversiteit steeds verder

103 'Sheila Kamerman, Kind migrant te snel van school', *NRC Handelsblad* 6 oktober 2012; M. Crul e.a., *De lange route in internationaal vergelijkend perspectief. Tweede generatie Turkse jongeren in het onderwijs in Nederland, België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Zwitserland en Zweden. In opdracht van het Ministerie van OCW*, 2009.

104 *Jaarverslag Onderwijsinspectie 2011*, www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Onderwijsverslagen/2012/ov1011_h7_opbrengsten_printversie.pdf.

105 *HvJ EU 14 juni 2012, nr. C-542/09 (Commissie/Nederland)*.

toeneemt, bestaat hier een risico van het benadelen van een groeiende groep mensen. Daarbij had de CGB er ons inziens beter aan gedaan om de feiten die de verzoeker heeft aangedragen over de gang van zaken en de onzorgvuldige klachtbehandeling door de Hogeschool meer met elkaar kunnen verbinden.

De oordelen 2012-22 en 2012-117 op het gebied van onderwijs gaan over ouders die de CGB vragen te oordelen over onderscheid op grond van ras nadat hun kind een niveau is terugplaatst. In beide oordelen was dat niet geval omdat er geen feiten naar voren zijn gebracht dat de betreffende scholen tot terugplaatsing overgingen anders dan op grond van de leerprestaties van het kind. Oordeel 2012-22 ging daarbij om de taalvaardigheid van het kind. Oordeel 2012-120, tot slot, betreft een klacht van een vrouw die meent onterecht te zijn ingedeeld in het opleidingstraject voor native speakers bij de lerarenopleiding Spaans. Gezien de eigen rol van verweerster (zij heeft zichzelf gepresenteerd als *native speaker*) en het niet aandragen van feiten over een slechte behandeling, oordeelt de CGB dat er geen sprake is van onderscheid.

4.5 Geen onderwijs, wel kinderen

Een omgangshuis dat is gespecialiseerd in begeleiding bij contact tussen ouder en kind na een echtscheiding, stelt in haar huisregels dat de voertaal Nederlands is (oordeel 2012-187). Een ADV heeft het College verzocht dit te beoordelen in het licht van de gelijkebehandelingswetgeving. Ouders die een beroep doen op de diensten van het omgangshuis doen dat niet altijd vrijwillig, maar veelal juist op aanwijzen van de rechter of de Raad voor Kinderbescherming, en dienen de begeleiding zelf te bekostigen (al dan niet met een beroep op bijzondere bijstand). Volgens de vaste oordelenlijst acht het College het stellen van een taaleis indirect onderscheid op grond van ras. Het omgangshuis draagt gemotiveerd redenen voor de huisregel aan, die het College gerechtvaardigd acht. Hoewel het uitgangspunt de veiligheid van het kind is, wordt het spreken van een taal die de begeleiders niet machtig zijn, niet standaard afgewezen. Er vindt bij de intake een risico-analyse plaats om het concrete geval te beoordelen. Daarnaast zijn er uitzonderingen op de eis mogelijk. Ten eerste wanneer na enige tijd blijkt dat de omgang goed gaat. Hiervoor draagt verweerster geen tijdspad of criteria aan, waar het College ons inziens wel naar had kunnen informeren. Ten tweede wanneer het vrijwel onmogelijk is om Nederlands te communiceren met het kind. In de praktijk komt dit echter nauwelijks voor – het zijn veelal de ouders die het Nederlands niet machtig zijn. Dat een ouder met het eigen kind niet in de moedertaal mag spreken, kan nogal aangrijpend zijn. De procedure oogt evenwichtig en in dat opzicht sluiten wij ons aan bij het oordeel. Wel was er nog een mogelijkheid om de belangen van het ouder en het kind iets minder conflicterend te positioneren. Het College aanvaardt het uitgangspunt van het omgangshuis dat de veiligheid van het kind zwaarder weegt dan het belang van de ouder om in de eigen moedertaal te communiceren.¹⁰⁶ Het zou een kleine tegemoetkoming aan de ouder kunnen zijn als erkend zou worden dat spreken in de moedertaal niet alleen het belang is van de ouder, maar ook van het kind zelf.

In oordeel 2012-151 betreft onder andere een taalcriterium dat wordt gebruikt door een peuterspeelzaal. De speelzaal hanteert een voorrangsregel voor doelgroepkinderen aan de hand van drie criteria: een bepaald opleidingsniveau van de ouders, de spreektaal thuis, en of een kind is voorgedragen door het consultatiebureau. De voor-

¹⁰⁶ CGB 11 december 2012, 2012-187, overweging 3.11.

rang gaat gepaard met vier dagdelen peuterspeelzaal, tegenover twee voor niet-doelgroepkinderen. Een vader wiens zoon niet tot de doelgroep hoort vraagt aan de CGB om een oordeel. De peuterspeelzaal geeft uitvoering aan gemeentelijk beleid ten aanzien van onderwijsachterstanden. Dat beleid is gericht op het tegengaan en wegwerken van achterstanden op het gebied van rekenen, sociaal-emotionele ontwikkeling, motoriek én taal. De vaste lijn van de CGB dat een taalcriterium indirect onderscheid op grond van ras tot gevolg heeft, is gebaseerd op het feit dat het in overwegende mate kinderen van niet-Nederlandse afkomst zijn die Nederlands niet als thuistaal hebben. We sluiten ons volledig aan bij het oordeel van de CGB dat er in casu een objectieve rechtvaardiging is voor het onderscheid. De peuterspeelzaal streeft met het wegwerken van leerachterstanden een legitiem doel na en baseert zich op onderzoek dat aangeeft dat pas vanaf vier dagdelen een positief effect ontstaat. Daarnaast biedt het ouders van kinderen buiten de doelgroep ook alternatieve opvang in de buurt. In ieder geval blijkt hieruit dat het voeren van een doelgroepenbeleid, in ieder geval op lokaal niveau, doorgang vindt ondanks dat de regering het formeel heeft afgeschaft.

5. SOCIALE BESCHERMING

5.1 *Inleiding*

Er waren in 2012 drie oordelen die betrekking hadden op het terrein sociale bescherming.¹⁰⁷ Twee daarvan hebben betrekking op de AOW en de AOW-toeslag. De CGB bevestigt haar oordeel uit 2007, waarin was vastgesteld dat de ingezeteneis in de AOW geen verboden onderscheid op grond van ras oplevert oordeel 2012-129. Voor het toekennen van de AOW-toeslag mag echter niet de eis worden gesteld dat ook de partner van de AOW-gerechtigde ingezetene moet zijn geweest oordeel 2012-47. Met dit laatste oordeel wijkt de CGB af van het standpunt dat enkele dagen eerder door de Centrale Raad van Beroep (CRvB) werd ingenomen. Beide AOW-oordelen worden hieronder meer uitgebreid besproken par. 5.2.

Het derde oordeel inzake sociale bescherming betreft een verzoek om een oordeel over eigen handelen van het College van B&W van Rotterdam (oordeel 2012-164). Het verzoek wordt niet-ontvankelijk verklaard, omdat de taken van B&W met betrekking tot de bijstandsverlening ten tijde van de beoordeling waren komen te vervallen en de verzoeker zodoende geen voldoende belang meer had bij een oordeel.¹⁰⁸ Hieronder (par. 5.3) wordt een uitspraak van de CRvB besproken welke ook betrekking heeft op de bijstand. Deze uitspraak betreft een verzoek om schadevergoeding van een man die deel uitmaakte van de groep Somaliërs die enkele jaren geleden werd onderworpen aan een onderzoek naar bijstandsfraude. De CGB oordeelde destijds dat met dit onderzoek verboden onderscheid op grond van ras werd gemaakt (oordeel 2006-257). In paragraaf 5.4 wordt ten slotte kort ingegaan op het arrest *Kamberaj* van het Hof van Justitie van de Europese Unie, over gelijke behandeling van vreemdelingen met een langdurig verblijfsrecht bij de toekenning van huisvestings-subsidie.

107 CGB 6 maart 2012, 2012-47; CGB 27 juli 2012, 2012-129 en CGB 19 oktober 2012, 2012-164.

108 Zie art. 12, lid 1 onder b WCRM.

5.2 AOW en AOW-toeslag

Opnieuw de ingezeteneis

In oordeel 2012-129 spreekt de CGB zich opnieuw uit over de ingezeteneis (ook wel het woonlandbeginsel) in de Algemene Ouderdomswet (AOW).¹⁰⁹ Deze eis houdt in dat iemand, om een volledige AOW-aanspraak te verkrijgen, van zijn of haar 15^e levensjaar tot aan de pensioengerechtigde leeftijd ingezetene moet zijn geweest van Nederland. De klacht was ingediend door een Nederlandse man van Surinaamse afkomst, die tot zijn 17^e op Curaçao had gewoond en als gevolg daarvan met 4% werd gekort op zijn AOW-uitkering.

Zoals hiervoor werd aangegeven oordeelde de CGB al in 2007 dat de ingezeteneis in de AOW geen verboden onderscheid op grond van ras maakt oordeel 2007-4. In oordeel 2012-129 wordt dit oordeel bevestigd, zij het in wat minder uitgebreide bewoordingen. De CGB stelt, net als vijf jaar eerder, vast dat sprake is van indirect onderscheid op grond van ras waarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. De ingezeteneis in de AOW dient, in de eerste plaats, om de autonomie van andere landen en van de overige landen van het Koninkrijk te respecteren doordat aan hen de verantwoordelijkheid wordt gelaten voor de sociale zekerheid ten behoeve van hun ingezetenen. In de tweede plaats is de ingezeteneis bedoeld om de financierbaarheid en de houdbaarheid van het AOW-systeem te garanderen: toepassing van deze eis maakt mogelijk om – in zekere mate – te voorspellen welke bedragen op enigerlei moment nodig zullen zijn om de AOW-aanspraken te kunnen financieren en creëert bovendien een band tussen degenen die een aanspraak opbouwen en degenen die deze financieren oordeel 2012-139, overweging 3.19.

Het is interessant dat de CGB niet de aanbeveling herhaalt die zij vijf jaar geleden deed, namelijk om te bezien of de nadelige gevolgen van de ingezeteneis voor de toenmalige verzoekers niet konden worden gemitigeerd door het treffen van alternatieve maatregelen. Deze aanbeveling was destijds ingegeven door de constatering dat de SVb had nagelaten om verzoekers bij hun binnenkomst in Nederland te wijzen op de achterstand in hun AOW-opbouw. Uit oordeel 2012-129 blijkt niet of dit voorlichtingsbeleid inmiddels is gewijzigd. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (één van de verweerders) had echter aangevoerd dat het treffen van alternatieve maatregelen voor Nederlanders van Surinaamse of Antilliaanse afkomst op zijn beurt ongelijke behandeling zou opleveren ten opzichte van andere Nederlanders van niet-Nederlandse afkomst en (andere) Nederlanders die enkele jaren in het buitenland hebben gewoond.¹¹⁰ De CGB behandelt dit verweer niet uitdrukkelijk, maar concludeert wel dat de wetgever in redelijkheid tot zijn keuze heeft kunnen komen.

Oordeel 2012-47 betreft niet de AOW zelf maar de AOW-toeslag. Deze toeslag wordt uitgekeerd aan AOW-gerechtigden van wie de partner nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt en onvoldoende eigen inkomsten heeft. De AOW-toeslag is ingevoerd als overgangmaatregel, om de nadelige gevolgen van het loslaten van het kostwinnersmodel te verzachten. Onder dit model hadden getrouwde mannen recht

¹⁰⁹ Zie ook de annotatie van B. Barentsen elders in deze bundel.

¹¹⁰ CGB 27 juli 2012, 2012-129, overweging 3.20. Hetzelfde zou overigens gelden ten aanzien van niet-Nederlandse ingezetenen die ná hun vijftiende in Nederland zijn komen wonen, zij worden echter in het verweer van de staatssecretaris niet genoemd.

op een AOW-uitkering van maximaal 100% van het netto minimumloon. Sinds 1985 hebben beide partners in een relatie ieder recht op een AOW-uitkering van maximaal 50% van het netto minimumloon. Dit pakt, vergeleken met het kostwinnersmodel, nadelig uit voor gehuwden of samenwonenden van wie de partner nog geen AOW ontvangt en ook geen of weinig eigen inkomsten heeft. De AOW-toeslag, die nog tot 1 januari 2015 bestaat, beoogt dit gat te dichten.

Voor de AOW-toeslag geldt, net als voor de AOW, een ingezetenen-eis, met dien verstande dat de toeslag wordt gekort indien de partner niet de gehele opbouwperiode in Nederland heeft gewoond. Hierover werd geklaagd door een Nederlandse man met een Poolse echtgenote. De echtgenote had, sinds zij de leeftijd van 15 jaar had bereikt, 35 jaar buiten Nederland gewoond, met als gevolg dat de AOW-toeslag van de man met 70% werd gekort.

De CGB oordeelt dat met de ingezetenen-eis voor de AOW-toeslag indirect onderscheid op grond van ras wordt gemaakt, omdat personen van niet-Nederlandse afkomst (zoals de vrouw van verzoeker) vaker dan uit Nederland afkomstige personen een deel van de opbouwperiode buiten Nederland zullen hebben gewoond. De verweerders (de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Sociale Verzekeringsbank) hadden aangevoerd dat met de ingezetenen-eis weliswaar (indirect) onderscheid werd gemaakt op grond van woonplaats en nationaliteit, maar niet op grond van ras. Dit is van belang omdat artikel 7a AWGB inzake sociale bescherming alleen van toepassing is op de grond ras. De CGB overweegt dat, daargelaten of ook sprake is van (indirect) onderscheid op grond van nationaliteit, de ingezetenen-eis in ieder geval indirect onderscheid maakt op grond van ras oordeel 2012-47, overweging 3.11. De buitenlandse afkomst van de echtgenote wordt hier dus gelijkgesteld met de grond ras, waarmee het verzoek binnen de reikwijdte van de AWGB wordt gebracht.¹¹¹ Van belang is voorts dat de CGB aangeeft dat zij kan oordelen over verzoeken van personen die niet worden benadeeld vanwege hun eigen persoonskenmerken, maar vanwege kenmerken van personen met wie zij een nauwe band hebben (in dit geval de echtgenote van verzoeker). De CGB verwijst in dit verband naar het arrest-Coleman van het HvJ EU, over een werkneemster die ongunstig werd behandeld vanwege de handicap van haar kind.¹¹²

Na de vaststelling dat het verzoek ontvankelijk is en dat indirect onderscheid is gemaakt op grond van ras, beoordeelt de CGB of voor dit onderscheid een objectieve rechtvaardiging bestaat. Volgens de verweerders dient de ingezetenen-eis voor de AOW-toeslag dezelfde doelen als de ingezetenen-eis voor de AOW zelf, namelijk het respecteren van de autonomie van andere landen (in casu Polen) en het veiligstellen van de financierbaarheid en de houdbaarheid van de AOW. Als derde rechtvaardigingsgrond noemden de verweerders bovendien het voorkomen van een (grote) teruggang in inkomen op het moment dat de echtgenote van verzoeker zelf AOW-gerechtigd zal worden. Op dat moment zal de AOW-toeslag van verzoeker immers worden vervangen door de AOW-uitkering van zijn echtgenote, waarvoor de ingezetenen-eis wel onverkort geldt en waarop zij dus gekort zal worden voor de periode dat zij niet in Nederland heeft gewoond.

111 Zie over de verhouding tussen de gronden ras en nationaliteit eerder de noot van A. Böcker en S. Dursun-Aksel bij de CGB-oordelen 2011-97 en 2011-98 in C.J. Forder (red.), *Oordelenbundel 2011*, p. 453-464.

112 HvJ EU 17 juli 2008, nr. C-303/06, *Jur. p. I-05603 (Coleman/Attridge Law)*.

Anders dan in de hiervoor besproken oordelen 2007-4 en 2012-129, overweegt de CGB in oordeel 2012-47 dat met het respecteren van de autonomie van andere landen geen legitiem doel is gediend. Daarbij is van belang, aldus de CGB, dat de AOW-toeslag toekomt aan verzoeker zelf en niet aan zijn echtgenote, waarbij verzoeker altijd in Nederland heeft gewoond en dus voor wat betreft zijn ouderdomspensioen geen enkele relatie met Polen heeft oordeel 2012-47, overweging 3.16. Met betrekking tot het tweede doel (het beschermen van de financierbaarheid en houdbaarheid van de AOW) overweegt de CGB dat dit weliswaar legitiem, is, maar dat de nadelige gevolgen voor verzoeker – een korting van ruim 500 euro per maand – niet in een evenredige verhouding staan tot het doel. De CGB erkent in dit verband opnieuw het belang dat verweerders hebben bij een houdbaar en financieerbaar AOW-stelsel (zie eerder oordeel 2007-4), maar wijst er ook op dat de wetgever ervoor gekozen heeft om het kostwinnersmodel nog niet volledig los te laten en om de nadelige gevolgen van dit loslaten te compenseren voor degenen die vóór 1 januari 2015 de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken oordeel 2012-47, overweging 3.19. Ten aanzien van de verwachte teruggang in inkomen van verzoeker en zijn echtgenote overweegt de CGB ten slotte dat met het voorkomen daarvan geen legitiem doel is gediend, omdat dit doel niet beantwoordt aan een werkelijke behoefte van verweerders 2012-47, 3.16. Het gemaakte onderscheid berust dus niet op een afdoende rechtvaardiging en is in strijd is met artikel 7a AWGB.

Het is opvallend dat de CGB de regeling inzake de AOW-toeslag vol lijkt te toetsen. In het eerste AOW-oordeel uit 2007 gaf de CGB uitdrukkelijk aan dat zij de wettelijke regeling terughoudend zou toetsen, omdat het niet aan haar was om ‘op de stoel van de wetgever te gaan zitten’ oordeel 2007-4, overweging 3.7.¹¹³ Zij keek vervolgens of de wetgever ‘in redelijkheid’ tot zijn keuze voor het hanteren van de ingezetenenreis had kunnen komen oordeel 2007-4, overweging 3.22; zie ook oordeel 2012-1290, overweging 3.21. Met betrekking tot de AOW-toeslag blijkt uit de formulering van het oordeel niet dat slechts een redelijkheidstoets is toegepast. Bovendien wordt niet duidelijk welke keuzes met betrekking tot de overgangsregeling al door de wetgever waren gemaakt. De CGB neemt bij haar beoordeling als uitgangspunt dat de AOW-toeslag tot doel heeft om de individualisering van de AOW-rechten, althans voor kostwinners die vóór 1 januari 2015 AOW-gerechtigd worden, volledig te compenseren door hen dezelfde uitkering toe te kennen als waarop zij onder het kostwinnersmodel recht zouden hebben gehad. Als dit inderdaad de bedoeling van de wetgever was, is het oordeel van de CGB goed te begrijpen. Anderzijds is denkbaar dat de wetgever AOW-gerechtigde kostwinners slechts gedeeltelijk tegemoet heeft willen komen, door hen weliswaar in aanmerking te laten komen voor de AOW-toeslag maar met toepassing van de ingezetenenreis voor de niet-AOW-gerechtigde partner. Met deze doelstelling zou de wetgever ons inziens binnen de kaders van de hem toekomende beleidsvrijheid zijn gebleven, maar zou er geen grond zijn geweest voor de CGB om te oordelen dat de toepassing van de ingezetenenreis onevenredig was. Voor verzoeker en zijn echtgenote geldt dat zij, ondanks de korting op hun AOW-toeslag toch gunstiger af zijn dan zij zonder overgangsregeling zouden zijn geweest.

¹¹³ CGB 12 januari 2007, 2007-4, overweging 3.7; zie over de terughoudende toetsing ook de noot van M. Davidović bij oordeel 2007-152 in J.H. Gerards (red.), *Oordelenbundel 2007. Gelijke behandeling: oordelen en commentaar*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, op p. 346-357.

De CRvB en de AOW-toeslag

Het oordeel van de CGB over de AOW-toeslag contrasteert met de uitspraak die de CRvB vier dagen eerder deed in een vergelijkbare (dezelfde?) zaak.¹¹⁴ De appellant in die zaak had gesteld dat de korting van zijn AOW-toeslag, omdat zijn echtgenote niet de hele verzekeringsperiode in Nederland had gewoond, in strijd was met verschillende bepalingen uit de Grondwet, waaronder artikel 1. De CRvB laat toetsing aan de Grondwet achterwege –vanwege het toetsingsverbod van artikel 120 GW – maar beoordeelt de stelling van appellant in het licht van de overeenkomstige bepalingen uit het EVRM. Daarbij vat de CRvB de stelling van appellant op als een beroep op het verbod van (indirecte) discriminatie naar nationaliteit. De CRvB stelt niet vast of met de ingezetenen inderdaad onderscheid wordt gemaakt, maar overweegt dat er hoe dan ook sprake is van een toereikende objectieve rechtvaardiging. Deze is gelegen in het streven van de regelgever om terug te gaan naar de oorspronkelijke bedoeling van de volksverzekeringen om alleen ingezetenen te verzekeren. Het daartoe aangewende middel, de uitsluiting van niet-ingezetenen van de verzekering, is in de ogen van de Centrale Raad zowel geschikt als proportioneel.

De CRvB legt niet uit waarom wordt uitgegaan van (indirect) onderscheid op grond van nationaliteit. De echtgenote had zowel de Poolse als de Nederlandse nationaliteit, zodat het aannemen van direct onderscheid op grond van woonplaats of indirect onderscheid op grond van buitenlandse afkomst meer voor de hand had gelegen. Verder wordt niet duidelijk welk belang, los van conservatisme als zodanig, ermee gediend is om terug te keren naar de ‘oorspronkelijke bedoeling van de regelgever’. Wellicht speelt ook hier de financierbaarheid van de AOW een rol, maar dit wordt niet genoemd. Ten slotte hecht de CRvB, in tegenstelling tot de CGB, geen betekenis aan het feit dat het de appellant is, en niet zijn echtgenote, die aanspraak maakt op de AOW-toeslag, terwijl dit nu juist wel relevant was in het licht van de wens om alleen ingezetenen te verzekeren. Hoewel het één en ander niet per definitie tot een andere uitkomst had hoeven te leiden (zie hierboven), laat de vergelijking met het CGB-oordeel wel zien dat de CRvB zijn uitspraak zorgvuldiger had kunnen onderbouwen.

5.3 Bijstand

Geen schadevergoeding wegens discriminatie bij onderzoek bijstandsfraude Somaliërs

In een andere uitspraak uit 2012 beslist de CRvB over het recht van een Somalische man op schadevergoeding wegens door hem ondervonden discriminatie.¹¹⁵ Deze zaak vormt de nasleep van het CGB-oordeel uit 2006, waarin werd vastgesteld dat het College van B&W van de gemeente Haarlem verboden direct onderscheid naar ras maakte door zich bij het afleggen van huisbezoeken ter opsporing van bijstandsfraude specifiek te richten op bijstandsgerechtigden van Somalische afkomst (oordeel 2006-257). Één van de bijstandsgerechtigden verzoekt B&W vervolgens om schadevergoeding voor door hem geleden immateriële schade, welk verzoek wordt afgewezen. In hoger beroep bevestigt de CRvB dat de man geen recht heeft op schadevergoeding. De CRvB erkent dat het door appellant als kwetsend kan zijn ervaren dat zijn recht op bijstand voorwerp was van onderzoek omdat hij behoort tot een bepaalde op afkomst geselecteerde groep en overweegt dat discriminatie op grond van ras in het

114 CRvB 2 maart 2012, 10/2522 AOW, LJN: BV7609.

115 CRvB 5 juni 2012, 09/5296 WWB, LJN: BW7531.

algemeen een ernstige aantasting vormt van een fundamenteel recht, waardoor slachtoffers van discriminatie in hun persoon kunnen worden aangetast. Het fraude-onderzoek betrof echter een eenmalige verboden selectie, waarbij geen discriminerende gedragingen zijn verricht specifiek jegens appellant en ook geen bekendheid is gegeven aan het feit dat hij behoorde tot de onderzochte groep van personen (r.o. 4.9). Bovendien is van belang dat de handelwijze van het College van B&W door de CGB als discriminerend is bestempeld en dat het beroep van appellant tegen de intrekking van zijn bijstand door de rechter gegrond is verklaard omdat het daaraan ten grondslag liggende onderzoek gebaseerd was op discriminatoire selectie. Door de ruime bekendheid die zowel aan het CGB-oordeel als aan de rechterlijke uitspraak is gegeven heeft de appellant voldoende genoegdoening gekregen (r.o. 4.10).

De CRvB wijst het verzoek van appellant dus af, maar laat wel de mogelijkheid open om in de toekomst positief te beslissen op verzoeken om schadevergoeding wegens discriminatie op grond van ras. Ook de Europese Rasrichtlijn (2000/43/EG), waarop artikel 7a AWGB is gebaseerd, noemt het toekennen van schadevergoeding als een mogelijke sanctie bij vastgestelde discriminatie. De lidstaten zijn echter niet verplicht om de mogelijkheid van schadevergoeding in hun wetgeving op te nemen.¹¹⁶ In het arrest-*Feryn* heeft het HvJ EU bovendien aangegeven dat een passende sanctie ook kan bestaan uit het vaststellen van discriminatie door een rechter of administratieve instantie, met bekendmaking van die uitspraak.¹¹⁷ De uitspraak van de CRvB is dus in overeenstemming met de Richtlijn en de rechtspraak van het Europese Hof. De keuze van de CRvB om geen schadevergoeding toe te kennen getuigt ons inziens ook overigens van een redelijke afweging en is daarom goed te verdedigen.

5.4 Huisvestingssubsidie

Ongelijke behandeling van niet-EU-burgers geen onderscheid op grond van ras

Op 24 april 2012 deed het HvJ EU uitspraak in de zaak *Kamberaj*, over de weigering van huisvestingssubsidie aan een Albanese man uit de Italiaanse autonome provincie Bolzano.¹¹⁸ De provincie hanteerde bij de verdeling van de subsidiegelden verschillende maatstaven voor EU-burgers en voor derdelanders (niet-EU-burgers), waardoor voor aanvragers uit de laatste groep minder geld beschikbaar was. *Kamberaj* stelde bij de Italiaanse rechter dat het aldus gemaakte onderscheid in strijd was met de Rasrichtlijn (Richtlijn 2000/43/EG). Het HvJ EU overweegt echter dat die Richtlijn niet van toepassing is, omdat deze niet ziet op onderscheid tussen EU-burgers en derdelanders (r.o. 50). Het negeert daarmee de mogelijkheid dat met het criterium 'EU-burger of derdelander', dat formeel gezien verwijst naar iemands juridische status, tegelijkertijd direct of indirect onderscheid kan worden gemaakt op grond van ras of etnische afkomst. In het geval van *Kamberaj* was deze mogelijkheid niet denkbeeldig, nu uit onderzoek van het FRA blijkt dat personen van Albanese afkomst in Italië vaak te maken krijgen met etnische discriminatie.¹¹⁹ Het is jammer dat het HvJ EU de zaak *Kamberaj* niet heeft aangegrepen om de Rasrichtlijn ruimer uit te leggen dan het nu heeft gedaan. Ook jammer is dat het Hof volledig voorbij

¹¹⁶ Zie artikel 15 Rasrichtlijn.

¹¹⁷ HvJ EU 10 juli 2008, nr. C-54/07, *Jur. p.* I-05187, r.o. 39 (*Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Firma Feryn NV*).

¹¹⁸ HvJ EU 24 april 2012, nr. C-571/10, nog niet gepubliceerd. Zie over het arrest nader K.M. de Vries, 'Gelijke behandeling van langdurig ingezetenen derdelanders bij huisvestingssubsidie. Het Hof biedt bescherming, maar op de juiste gronden?', *NTM/NJCM-Bulletin* 2012-6, p. 715-730.

¹¹⁹ Zie De Vries, 'Gelijke behandeling', voetnoot 117 *supra*, p. 725-726.

gaat aan het beroep van *Kamberaj* op artikel 21 van het EU-Grondrechtenhandvest, dat discriminatie verbiedt op grond van, onder andere, ras en nationaliteit.

Het HvJ EU geeft in het *Kamberaj*-arrest wel uitleg aan artikel 11 van de Langdurig ingezetenenrichtlijn (Richtlijn 2003/109/EG). Deze richtlijn geeft aan onder welke voorwaarden derdelanders in de lidstaten van de EU recht hebben op de status van ‘langdurig ingezeten derdelander’ (een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd) en welke rechten aan die status verbonden zijn. Artikel 11 Richtlijn 2003/109/EG geeft langdurig ingezeten derdelanders een beperkt recht op gelijke behandeling met de eigen onderdanen van de lidstaat, waaronder op het terrein van de sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming. In arrest *Kamberaj* geeft het HvJ EU de grenzen aan waarbinnen de lidstaten zelf mogen bepalen of huisvestingssubsidie gedekt wordt door het begrip ‘sociale bescherming’ uit de richtlijn. Hoewel het daarbij sterk leunt op de bewoordingen en de context van de Langdurig ingezetenenrichtlijn, is de gegeven uitleg mogelijk toch van enige betekenis voor de uitleg van het overeenkomstige begrip in de Rasrichtlijn en daarmee in artikel 7a AWGB. De Langdurig ingezetenenrichtlijn biedt bovendien, ten opzichte van de AWGB, aanvullende bescherming tegen ongelijke behandeling van vreemdelingen met een langdurige verblijfsstatus wanneer het gemaakte onderscheid niet is gebaseerd op ras of nationaliteit.

6. ARBEID

6.1 Inleiding

De bespreking van de oordelen op het terrein van de arbeid gebeurt, net als in vorige edities van de *Oordelenbundel*, in de volgorde van het verloop van de arbeidsverhouding: eerst werving en selectie, daarna de arbeidsvoorwaarden en de beëindiging van arbeidsrelaties. Oordelen, of onderdelen daarvan, die betrekking hebben op bejegening en victimisatie worden besproken in een aparte paragraaf.

In 2012 heeft de CGB 23 keer geoordeeld over klachten of verzoeken over arbeidsverhoudingen.¹²⁰ Het merendeel van deze oordelen, dertien in totaal, had (mede) betrekking op werving en selectie. Slechts één oordeel had betrekking op arbeidsvoorwaarden (een vakantieregeling voor Marokkaanse werknemers). Daarnaast waren er twee klachten over de beëindiging van een arbeidsrelatie, negen klachten die (gedeeltelijk) gingen over discriminatoire bejegening en twee klachten over victimisatie. Van de 23 oordelen gaat er slechts één over onderscheid op grond van nationaliteit oordeel 2012-13, de overige oordelen hebben betrekking op de grond ras, al dan niet in combinatie met andere gronden.

In de paragrafen hierna wordt vooral ingegaan op de oordelen waarin de CGB of het College nieuwe vragen beantwoordt of bestaande leerstukken verder uitwerkt. Daarnaast werden in 2012 enkele eerder gegeven oordelen bevestigd. Zo herhaalt de CGB in oordeel 2012-72 haar standpunt dat een klacht ontvankelijk is wanneer de klager, op basis van de tekst van een wervingsadvertentie, naar objectieve maatstaven de indruk kan krijgen dat hij of zij niet tot de doelgroep behoort, ook al is er niet

¹²⁰ Net als in voorgaande jaren gaat hebben sommige oordelen betrekking op dezelfde gebeurtenis, waarbij klachten zijn ingediend tegen verschillende bij de arbeidsrelatie betrokken instanties (bijv. een detacheringsbureau en een opdrachtgever). Zie de volgende oordelen: CGB 12 januari 2012, 2012-3; CGB 12 januari 2012, 2012-4; CGB 23 maart 2012, 2012-55 en CGB 23 maart 2012, 2012-56.

daadwerkelijk gesolliciteerd (zie eerder oordeel 2011-122). Verder wordt bevestigd dat een vermoeden van onderscheid aanwezig is wanneer iemand bij een sollicitatieprocedure wél is uitgenodigd onder een Nederlandse naam, maar niet onder de eigen, buitenlandse naam, terwijl hetzelfde cv is gebruikt (oordeel 2012-128; zie eerder oordeel 2011-99). De verweerder wist in dit geval overigens voldoende aannemelijk te maken dat sprake was geweest van een intern misverstand. Met betrekking tot bejegening bevestigt de CGB haar vaste oordelenlijn dat een werkgever niet automatisch verantwoordelijk is voor discriminatoire bejegening van een werknemer door collega's (anders dan leidinggevend), tenzij hij daarvan op de hoogte was of had moeten zijn en heeft nagelaten om de werknemer te beschermen (oordelen 2012-98, 2012-101 en 2012-130; bevestiging van oordeel 2011-33).

6.2 *Werving en selectie*

Friese afkomst valt onder 'ras'

De oordelen 2012-55 en 2012-56 hebben betrekking op de klacht van een vrouw die stelde te zijn afgewezen voor de functie van callcenter agent vanwege haar Friese accent en haar gebruik van Friese woorden. De vrouw meent dat de werkgever hiermee jegens haar verboden onderscheid heeft gemaakt op grond van haar Friese afkomst. De CGB stelt vast dat niet in strijd met de AWGB is gehandeld, maar moet daarvoor wel eerst beoordelen of de Friese afkomst van verzoekster onder het begrip 'ras' kan worden gebracht. Deze vraag wordt bevestigend beantwoord. De CGB overweegt dat de Nederlandse regering Friezen heeft aangewezen als nationale minderheid in het kader van het Kaderverdrag nationale minderheden, waarbij onder andere een rol heeft gespeeld dat de Friezen een eigen taal, cultuur en geschiedenis hebben en dat zij van oudsher in de provincie Friesland wonen.¹²¹ Daarnaast is de Friese taal erkend als regionale taal in het kader van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden en in de Algemene wet bestuursrecht aangewezen als taal die gebruikt kan worden voor verkeer tussen burgers en bestuursorganen. Ten slotte wijst de CGB erop dat de regering, bij de parlementaire behandeling van het Kaderverdrag nationale minderheden, heeft bevestigd dat Friezen een beroep kunnen doen op de AWGB.

De CGB motiveert dus vrij uitvoerig waarom personen van Friese afkomst zich op de AWGB kunnen beroepen. Dit valt op omdat een dergelijke uitvoerige motivering niet vaak wordt gegeven. De CGB verwijst voor de uitleg van het begrip 'ras' doorgaans naar de wetsgeschiedenis van de AWGB. Daaruit blijkt dat dit begrip, overeenkomstig het VN-Rassenverdrag en vaste jurisprudentie van de Hoge Raad, ruim moet worden uitgelegd en dat daaronder ook huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming moeten worden begrepen. Op basis van deze definitie wordt de grond ras in ieder geval van toepassing geacht in zaken waarin onderscheid wordt gemaakt jegens personen op grond van hun huidskleur en/of hun buitenlandse afkomst. Voor Friezen geldt echter dat zij niet op grond van deze kenmerken als aparte groep kunnen worden aangewezen. De CGB verwijst in plaats daarvan naar de eigen taal en cultuur van de Friezen, en naar hun gebondenheid aan Friesland, om te onderbouwen waarom zij als een aparte raciale groep zijn te beschouwen. Daarmee wordt aan het begrip ras een ruimere uitleg gegeven dan voorheen het geval was. De vraag is of dit terecht is, waar-

¹²¹ De CGB verwijst terzake naar de parlementaire behandeling van de Goedkeuringswet van het Kaderverdrag, *Kamerstukken II* 2003/04, 26 389, nr. 9. Daarbij werd, van de zijde van de regering, ook nog gewezen op de identiteitsbeleving van Friezen als reden om hen als nationale minderheid aan te wijzen, zie p. 5.

bij in ieder geval ook de vraag speelt of het bij de grond 'ras' steeds moet gaan om (al dan niet onveranderlijke) kenmerken op grond waarvan (groepen) mensen worden achtergesteld of waaraan negatieve stereotypen kleven. In het geval van mensen met een donkere huidskleur verklaart de aanwezigheid van dergelijke stereotypen waarom zij in het bijzonder bescherming genieten tegen discriminatie. Bij Friezen is dit minder evident. Hoewel ons inziens niet uitgesloten is dat ook personen van Friese afkomst te maken kunnen krijgen met achterstelling of stigmatisering vanwege hun taal of culturele achtergrond, zijn noch door verzoekster noch door de CGB redenen aangevoerd om aan te nemen dat daarvan (in dit oordeel) sprake is. De redenen die de CGB noemt om Friese afkomst als 'ras' te zien houden daarentegen eerder verband met de wijze waarop Friezen zelf, in positieve zin, hun identiteit beleven. De CGB lijkt daarmee uit te gaan van een gelijkebehandelingsdoelstelling die verder gaat dan het beschermen van gestigmatiseerde en/of sociaal zwakkere bevolkingsgroepen.¹²²

Zorgvuldige wervingsprocedure en vragen naar afkomst

De CGB / het College bevestigde in 2012 haar vaste oordelenlijn dat wervingsprocedures inzichtelijk, controleerbaar en systematisch moeten worden uitgevoerd omdat anders bewust of onbewust verboden onderscheid in de zin van de gelijkebehandelingswetgeving kan worden gemaakt en bovendien geen (rechterlijke) controle mogelijk is. Dit betekent dat kandidaten deugdelijk en volledig moeten worden geïnformeerd over de wijze van solliciteren, de procedure die zal worden gevolgd en de eisen die in het kader van de functie aan sollicitanten worden gesteld. Bij afwijzing moet een werkgever de sollicitant binnen redelijke termijn berichten en desgevraagd opgave doen van de reden van afwijzing oordeel 2012-124.¹²³

Wanneer niet aan de hierboven genoemde zorgvuldigheidseisen wordt voldaan, is dit *an sich* onvoldoende om een vermoeden van onderscheid op grond van ras te doen ontstaan. De klager of klaagster moet daarvoor bijkomende feiten of omstandigheden aanvoeren. Dit levert in de praktijk nog wel eens problemen op, zo blijkt uit twee oordelen uit 2012. Oordeel 2012-124 betreft een Bulgaarse vrouw die werd afgewezen voor de functie van dermatoloog bij een ziekenhuis. Het andere oordeel, 2012-162, werd gevraagd door een zelfstandig ondernemer die door een ICT-bedrijf niet werd voorgedragen bij een opdrachtgever. In beide gevallen was jegens de sollicitant de indruk gewekt dat zij zouden worden aangenomen, maar werd de samenwerking daarna alsnog afgeblazen.

Beide klagers gaven aan dat tijdens de selectieprocedure hun afkomst ter sprake was gekomen. Het College herhaalt in oordeel 2012-162 het eerder ingenomen standpunt dat een sollicitatiegesprek een zakelijk gesprek is, waarbij de werkgever grote terughoudendheid moet betrachten met het aan de orde stellen van voor de functie niet relevante zaken, in het bijzonder door de AWGB beschermde persoonlijke kenmerken zoals afkomst. Dit mede ter voorkoming van (ongewild) onderscheid. Ook als slechts uit persoonlijke belangstelling over de afkomst van een kandidaat wordt gesproken kan dit de indruk wekken dat hieraan gewicht wordt toegekend bij de selectie. Het louter

¹²² Over de verschillende functies en doelstellingen van gelijkebehandelingsnormen zie R. Holtmaat, 'Discriminatie of onderscheid: het kleine verschil met grote gevolgen of het grote verschil met kleine gevolgen?', in: M.L.M. Hertogh en P.J.J. Zootjens (red.), *Gelijke behandeling: principes en praktijken. Evaluatieonderzoek Awgb*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006. Een vergelijkbare uiteenzetting is ook te vinden in J. Gerards, 'The Discrimination Grounds of Article 14 of the European Convention on Human Rights', *Human Rights Law Review* 2013-1, p. 99-124.

¹²³ Zie eerder in dezelfde zin bijv. CGB 25 oktober 2005, 2005-205.

vragen naar afkomst geldt echter opnieuw als onvoldoende bewijs voor een vermoeden van onderscheid.¹²⁴ Ten aanzien van de zelfstandige ICT'er overweegt de CGB dat niet is gebleken dat in negatieve zin over zijn afkomst is gesproken. Met betrekking tot de klacht van de Bulgaarse vrouw acht zij het aannemelijk dat de vragen over haar afkomst zijn gesteld om het ijs te breken. Opvallend is dat het College in dit laatste oordeel sowieso aan de door verzoekster aangevoerde feiten weinig gewicht lijkt toe te kennen. Zo wordt de vraag 'hoe vindt u het om tussen die blanke mensen te werken?' niet relevant geacht voor het vaststellen van eventueel onderscheid, ook niet in combinatie met de vragen over de afkomst van verzoekster en het onzorgvuldige verloop van de procedure. Het College accepteert dat de vrouw uiteindelijk is afgewezen omdat zij de Nederlandse taal onvoldoende beheerste. Voordat zij bij het ziekenhuis solliciteerde had zij echter al een jaar als dermatoloog gewerkt bij een ander ziekenhuis, dat door dezelfde stichting werd bestuurd. Op de vraag of er in die eerdere functie ook al sprake was van problemen met de taalbeheersing wordt door het College niet ingegaan.¹²⁵ Alles bij elkaar blijft daarmee de vraag, of de afkomst van verzoekster inderdaad geen rol heeft gespeeld bij haar afwijzing, toch in de lucht hangen.

Taalbeheersing en schrijfvaardigheid

Behalve het hierboven genoemde oordeel van de dermatologe, behandelde de CGB in 2012 nog drie andere klachten waarbij mondelinge of schriftelijke taalbeheersing een rol speelde.¹²⁶ Zoals in de vorige editie van de *Oordelenbundel* al werd opgemerkt is bij taaleisen niet altijd een directe relatie met iemands afkomst te leggen, maar kan het onderscheid tussen directe en indirecte discriminatie soms wel subtiel zijn.¹²⁷ Dit wordt opnieuw geïllustreerd in oordeel 2012-109, over de klacht van een Afghaanse vrouw die werd afgewezen voor de functie van communicatiemedewerkster bij een bedrijf. Tijdens het sollicitatiegesprek kwam het accent van de vrouw aan de orde en werd er gevraagd naar haar schrijfvaardigheid. Volgens het bedrijf was de vrouw uiteindelijk afgewezen omdat zij 'er niet zo uitsprong als de andere drie kandidaten'. De CGB acht het onzuiver dat over accent is gesproken terwijl het feitelijk ging om schrijfvaardigheid, maar ziet hierin geen reden om onderscheid op grond van afkomst te vermoeden. Zij acht het bovendien redelijk dat vragen zijn gesteld over de schrijfvaardigheid van verzoekster, aangezien een goede schrijfvaardigheid essentieel is voor de uitoefening van de functie. In het midden blijft echter of verzoekster naar haar schrijfvaardigheid is gevraagd vanwege haar accent. De verklaring van de medewerkster van het bedrijf lijkt op dit punt tegenstrijdig: enerzijds werd gesteld dat alle kandidaten naar hun schrijfvaardigheid waren gevraagd, terwijl anderzijds het accent en de spreekvaardigheid van verzoekster kennelijk de aanleiding vormden om haar schrijfvaardigheid tot onderwerp van het gesprek te maken. De feiten blijven in deze casus dus wat onduidelijk. Wanneer een buitenlands accent echter de reden vormt om tijdens een sollicitatiegesprek naar iemands schrijfvaardigheid te vragen, terwijl dat anders niet zou zijn gebeurd, lijkt dit toch eerder te duiden op direct onderscheid op grond van ras.

124 Vgl. eerdere oordelen: CGB 11 novmeber 2010, 2010-164 en CG 19 juli 2007, 2007-137. Zie ook CGB 15 juni 2012, 2012-109 over het ter sprake brengen van afkomst in het kader van discriminatoire bejegening.

125 Vgl. CGB 15 juni 2012, 2012-108, over discriminatoire bejegening, waarbij het functioneren van verzoekster ook in twijfel werd getrokken vanwege haar accent. In dit oordeel acht de CGB het wel van belang dat door een eerdere leidinggevende geen klachten of aandachtspunten waren vermeld ten aanzien van de verstaanbaarheid van verzoekster.

126 Zie de CGB-oordelen 2012-55 en 2012-56, 2012-108 en 2012-109. Alleen in oordeel 2012-108 constateerde de CGB dat verboden onderscheid was gemaakt, de klagster was ten onrechte afgewezen vanwege haar accent.

127 M. Davidović en S.K. van Walsum, 'Ras en nationaliteit', p. 54.

Meervoudige discriminatie

Een duidelijk voorbeeld van intersectionele discriminatie is te vinden in oordeel 2012-122. Een thuiszorgorganisatie weigerde een zorgovereenkomst aan te gaan met een zelfstandig werkende verpleegkundige, omdat zij verwachtte dat met name haar oudere cliënten geen mannelijke verpleegkundige met een donkere huidskleur zouden accepteren. De CGB stelt vast dat de thuiszorgorganisatie verboden direct onderscheid heeft gemaakt op grond van ras en geslacht. De vraag of de organisatie wel een overeenkomst zou zijn aan gegaan met een blanke man of met een vrouw met een donkere huidskleur speelt daarbij – terecht – geen rol. In oordeel 2012-45 concludeert de CGB dat verboden onderscheid is gemaakt op grond van zowel ras als godsdienst, nu vast was komen te staan dat de klaagster op haar werk werd gediscrimineerd vanwege haar hoofddoekje en haar allochtone afkomst. Ten aanzien van de overige klachten die betrekking hadden op meerdere discriminatiegronden (behalve ras ook godsdienst, godsdienst en geslacht, leeftijd of handicap of chronische ziekte) constateerde de CGB dat geen onderscheid was aangetoond, ofwel dat het onderscheid slechts betrekking had op één van de genoemde gronden.¹²⁸

Wettelijke uitzonderingen bij ras en nationaliteit

De CGB heeft zich in 2012 ook uitgesproken over de wettelijke uitzonderingen op het verbod van onderscheid op grond van ras en nationaliteit. In oordeel 2012-4 werd door een promotiebureau een beroep gedaan op het wezenlijk beroepsvereiste van art. 2 lid 4 onder b AWGB. Vast was komen te staan dat het bureau een promotiemedewerker niet had willen inzetten voor promotiewerkzaamheden bij de stand van een opdrachtgever omdat hij vanwege zijn donkere huidskleur niet in het profiel ‘Hollandse jongens en meisjes’ paste. Het betrof promotiewerkzaamheden ‘voor de schermen’, waarbij de medewerker onder meer bezoekers zou moeten aanspreken en hen uitleg zou moeten geven over het aangeboden product (Liga-producten). In plaats daarvan was de medewerker ingedeeld in een functie ‘achter de schermen’ bij een andere stand. Het promotiebureau stelde dat het werk van een promotiemedewerker voor de schermen vergelijkbaar is met dat van een acteur, omdat de promotiemedewerker een bepaalde rol vertolkt.¹²⁹ De CGB oordeelt echter dat niet is aangetoond op welke wijze deze werkzaamheden vergelijkbaar zijn en dat bovendien niet is aangetoond dat met het hanteren van het profiel ‘Hollandse jongens en meisjes’ een legitiem doel werd nagestreefd. Het door het promotiebureau gemaakte directe onderscheid was dus niet gerechtvaardigd.

Een wettelijke uitzonderingsgrond was ook aan de orde in 2012-13, het enige oordeel uit 2012 op het terrein van de arbeid over onderscheid op grond van nationaliteit. De verzoeker in dit oordeel, een man met de Cubaanse nationaliteit, had gesolliciteerd naar de functie van DesignJet Support Technician bij een dochteronderneming van een Amerikaans bedrijf. Hij werd uitgenodigd voor een assessment, maar toen op de assessmentdag bleek dat hij de Cubaanse nationaliteit had werd hij verzocht het gebouw per direct te verlaten. De sollicitatieprocedure werd daarop beëindigd.

128 Zie CGB oordelen: CGB 6 februari 2012, 2012-27; CGB 10 april 2012, 2012-61; CGB 8 juni 2012, 2012-103; CGB 15 juni 2012, 2012-109 en CGB 27 juli 2012, 2012-130.

129 Zie art. 2 onder a Besluit gelijke behandeling.

Het bedrijf erkende dat het onderscheid had gemaakt op grond van nationaliteit, maar beriep zich ter rechtvaardiging hiervan op de Amerikaanse *Arms Export Control Act* (AECA) en *International Traffic in Arms Regulations* (ITAR). Deze wetgeving had tot doel om te voorkomen dat bepaalde technologische producten zouden worden geëxporteerd naar andere landen, waaronder Cuba. Om schending van het exportverbod te voorkomen had het Amerikaanse moederbedrijf richtlijnen opgesteld, op grond waarvan onder andere eisen werden gesteld aan de toegang tot haar gebouwen en de indiensttreding van personen met een niet-Nederlandse nationaliteit. Voor onder andere Cubanen gold dat zij slechts konden deelnemen aan een sollicitatieprocedure met voorafgaande toestemming van de *Global Trade*-afdeling. In dit geval was echter niet om toestemming verzocht, omdat de verantwoordelijke medewerker niet van de geldende procedures op de hoogte was.

De CGB oordeelt, voor zover hier van belang, dat de Amerikaanse AECA en ITAR geen algemeen verbindende voorschriften of geschreven of ongeschreven regels van internationaal recht in de zin van art. 2 lid 5 onder a AWGB zijn. Zij maakt hiermee duidelijk dat buitenlandse wet- en regelgeving niet onder de genoemde uitzonderingsclausule valt. Dit werd eerder nog in het midden gelaten (oordeel 2010-20, overweging 3.18). In het buitenland geldende sanctieregelingen mogen dus in beginsel geen gevolgen hebben voor het handelen van uit die landen afkomstige bedrijven in Nederland. Dit ligt anders wanneer de sanctieregeling voortvloeit uit internationale (waaronder EU-)regelgeving en/of Nederlandse wetgeving, zie in dit verband ook het in paragraaf 3 reeds genoemde arrest van de Hoge Raad van 14 december 2012 over de Sanctieregeling Iran 2007.¹³⁰

6.3 Arbeidsvoorwaarden

Gunstige vakantieregeling voor Marokkaanse werknemers geen voorkeursbeleid

Oordeel 2012-67 betreft een verzoek om een oordeel over eigen handelen van een verpakkingsbedrijf dat een voordelige vakantieregeling speciaal voor Marokkaanse medewerkers wilde beëindigen. Volgens deze regeling, die gold sinds 2000, mochten medewerkers van Marokkaanse afkomst om het jaar vier weken aaneengesloten vakantie opnemen in plaats van de voor andere medewerkers maximaal toegestane drie weken. De regeling had tot doel om hen in staat te stellen om tijdens de vakantie met de auto naar Marokko te reizen en daar ook familiezaken te regelen. Met andere medewerkers van niet-Nederlandse afkomst waren geen afspraken gemaakt, voor hen gold de regeling dus niet, evenmin als voor werknemers van Nederlandse afkomst met familieleden in het buitenland. Tijdens de behandeling van het verzoek door de CGB bleek bovendien dat sommige Marokkaanse medewerkers hun vakantie elders doorbrachten dan in Marokko. In 2011 gaf het bedrijf aan dat het om bedrijfseconomische redenen niet meer haalbaar was om (sommige) medewerkers langer dan drie weken aaneengesloten vakantie te laten opnemen en dat de regeling zou worden afgeschaft.

De CGB stelt vast dat het bedrijf met de regeling direct onderscheid maakte op grond van ras, nu de Marokkaanse afkomst van de medewerkers het enige criterium was voor toepassing van de regeling. De CGB herinnert daarbij aan het symmetrische systeem van de gelijkebehandelingswetgeving, dat onderscheid zowel ten nadele als ten voordele van personen van bepaalde afkomst verbiedt. Bovendien was er, aldus de

¹³⁰ HR 14 december 2012, nr. 11/03521, *IJN*: BX8351.

CGB, geen sprake van voorkeursbeleid in de zin van art. 2 lid 3 AWGB, nu er geen aanknopingspunten waren om aan te nemen dat de vakantieregeling gericht was op het opheffen van een achterstand ten opzichte van de overige werknemers. Waarom dit zo is, wordt niet precies duidelijk. Indien wordt aangenomen dat Marokkaanse medewerkers, vanwege het bestaan van familiebanden in het land van herkomst, vergeleken met andere medewerkers behoefte hebben aan een langere vakantieperiode, volgt daaruit dat dezelfde vakantieregeling (iedereen maximaal drie weken) voor hen andere gevolgen zou hebben dan voor medewerkers van wie de familie in Nederland woont. Het lijkt er echter op dat deze gevolgen door de CGB niet worden aangemerkt als feitelijk nadeel dat door voorkeursbeleid zou kunnen worden opgeheven.¹³¹ Nu met de regeling zelf onderscheid op grond van ras wordt gemaakt, en beëindiging van de regeling met zich meebrengt dat dit onderscheid wordt opgeheven, ziet de CGB hiertegen geen bezwaar.

6.4 Bejegening

Discriminatoire bejegening bij de uitoefening van een vrij beroep: de reikwijdte van artikel 6 AWGB

Oordeel 2012-27 betreft de klacht van een zelfstandig werkende architecte, die met het College van B&W van de gemeente Den Haag een overeenkomst van opdracht had gesloten voor het maken van een ontwerp voor de herinrichting van een park. De architecte stelde dat zij, als allochtone vrouw afkomstig uit een islamitisch land, door leden van de projectgroep van de gemeente discriminatoir was bejegend en dat haar afkomst, geslacht en godsdienst een rol hebben gespeeld bij het besluit van het B&W om de overeenkomst met haar te beëindigen. Ten aanzien van de bevoegdheid van de CGB stelde B&W zich op het standpunt dat artikel 6 AWGB niet van toepassing was, omdat deze bepaling 'slechts gericht is op de mogelijkheid tot uitoefening van het vrije beroep als zodanig'. De CGB gaat hier niet in mee. Zij overweegt dat artikel 6 AWGB, blijkens de wetsgeschiedenis, ziet op de 'de toegang tot, de uitoefening van en de ontplooiingsmogelijkheden binnen het vrije beroep in die gevallen waarbij artikel 5 AWGB niet van toepassing is' en dat het uitgangspunt van de wetgever is geweest dat de AWGB-normen het hele terrein van de arbeid bestrijken.¹³² De CGB verwijst daarnaast naar eerdere oordelen, waarin artikel 6 AWGB van toepassing werd geacht in situaties waarin de verzoekers werden beperkt in het verwerven van inkomsten en daarmee in hun mogelijkheden tot uitoefening van het vrije beroep.¹³³ De door de architecte gestelde discriminatoire bejegening en de beëindiging van de opdracht kunnen haar, aldus de CGB, evenzeer beperken in de mogelijkheid tot uitoefening van het vrije beroep, de CGB is daarom bevoegd om over het verzoek te oordelen. De inhoudelijke behandeling van de klacht komt verderop in deze paragraaf aan de orde.

131 Zie over achterstanden in relatie tot voorkeursbeleid eerder bijv. oordelen CGB 23 juni 2011, 2011-97; CGB 22 maart 2010, 2010-46; CGB 2 december 2008, 2008-143; CGB 23 november 2005, 2005-225 en CGB 31 maart 2004, 2004-36. Geen van deze oordelen had betrekking op achterstanden veroorzaakt door (ongelijk uitpakkende) arbeidsvoorwaarden.

132 *Kamerstukken II* 1991/92, 22 014, nr. 5, p. 79.

133 Zie oordelen CGB 24 oktober 2011, 2011-153; CGB 21 juli 2005, 2005-135; CGB 25 maart 2005, 2005-50 en CGB 25 maart 2005, 2005-49. Deze lijn is in 2012 ook bevestigd in de oordelen CGB 15 oktober 2012, 2012-162 en CGB 17 juli 2012, 2012-122.

Verplichtingen werkgever ten aanzien van discriminatoire bejegening en klachtbehandeling

De CGB heeft in 2012 verschillende klachten behandeld over discriminatoire bejegening bij zowel het verkrijgen en het verrichten van arbeid als bij de beëindiging van arbeidsrelaties. Verschillende oordelen geven een duidelijk overzicht van het door de CGB gehanteerde toetsingskader. Zo geeft oordeel 2012-45 een kernachtige samenvatting van de verplichtingen van werkgevers in verband met het zorgdragen voor discriminatievrije werkvloer. De werkgever dient:

- erop toe te zien dat werknemers zich onthouden van discriminatie;
- indien discriminatie zich desondanks voordoet en de werkgever daarvan weet heeft of had moeten hebben, daartegen adequate maatregelen te nemen; en/of
- klachten over discriminatie zorgvuldig te behandelen.¹³⁴

In lijn met eerdere jaren geeft de CGB aan dat voor een zorgvuldige klachtbehandeling in ieder geval een deugdelijk en objectief onderzoek vereist is, met hoor en wederhoor, terugkoppeling naar de klager en zonodig het nemen van passende maatregelen, waaronder sancties tegen de plegers van de discriminatoire bejegening (oordeelen 2012-98, 2012-101 en 2012-130). Een werkgever die nalaat op te treden tegen discriminatie maakt verboden onderscheid bij de arbeidsomstandigheden (oordeel 2012-130). Verschillende voorbeelden laten evenwel zien dat in de praktijk (nog) niet altijd aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan. Zo werd een werknemster die stelde te zijn gediscrimineerd door een collega niet gewezen op de aanwezige klachtenprocedure. Ook werd, nadat met de collega een gesprek was gevoerd, niet gecontroleerd of de discriminatie ook daadwerkelijk was gestopt en werden nieuwe leidinggevenden van de werknemster niet van haar meldingen op de hoogte gesteld (oordeel 2012-98). In een ander oordeel was de verzoeker niet in de gelegenheid gesteld om de verslagen in te zien van de gesprekken die door de klachtencommissie van de werkgever waren gevoerd met de andere betrokkenen bij de door hem gestelde discriminatie. De CGB oordeelt hierover dat het beginsel van hoor en wederhoor niet goed is toegepast. Bovendien had de klachtencommissie haar oordeel niet zorgvuldig onderbouwd, door te stellen dat 'de omgangsvormen binnen het team weliswaar door sommige teamleden als discriminerend worden ervaren, maar dat toch geen sprake is van discriminatie' (oordeel 2012-101). In een derde geval waren de klachten van een werknemster voor de werkgever ten onrechte geen aanleiding geweest om onderzoek te doen naar discriminatie op de werkvloer. Volgens de CGB bleek uit de klachten duidelijk dat deze betrekking hadden op discriminatie, terwijl bovendien uit een verslag van de werkgever zelf bleek dat binnen de organisatie sprake was van racisme (oordeel 2012-130). Overigens zijn er ook grenzen aan de verplichtingen van werkgevers met betrekking tot de behandeling van discriminatoire bejegening: zo oordeelt de CGB dat een werkgever niet onzorgvuldig heeft gehandeld door niet alle door een klager opgevoerde getuigen te horen, nu de Klachtenadviescommissie wel een groot aantal van die getuigen had gehoord en nu bovendien niet was gebleken dat deze getuigen niet vrijelijk hadden kunnen verklaren wat zij wilden (oordeel 2012-61).

¹³⁴ Zie ook de oordelen CGB 10 april 2012, 2012-61; CGB 19 april 2012, 2012-69; CGB 31 mei 2012, 2012-98; CGB 5 juni 2012, 2012-101 en CGB 27 juli 2012, 2012-130.

Wanneer zijn opmerkingen discriminerend?

De vraag wanneer precies sprake is van discriminatoire bejegening is soms moeilijk te beantwoorden, vooral omdat de perceptie van klagers op dit punt vaak niet overeenkomt met die van degenen die van discriminatie worden beticht. De CGB lijkt in dit verband primair uit te gaan van objectieve criteria, zoals de vraag of de gemaakte opmerkingen een negatieve connotatie hebben,¹³⁵ maar houdt daarbij ook rekening met de subjectieve beleving van degene die stelt te zijn gediscrimineerd. De intentie van degene die de opmerkingen maakte is juist minder van belang, zo blijkt bijvoorbeeld uit oordeel 2012-98 waarin de CGB aangeeft dat opmerkingen als ‘zwarte’ of ‘zwarte doos’ in zichzelf discriminerend zijn. Een ander voorbeeld biedt oordeel 2012-101, waarin door de verweerster was aangevoerd dat op de werkvloer gedane uitlatingen (waaronder ‘kutmarokkaan’ en ‘kutbuitenlander’) grappig bedoeld waren. De CGB overweegt dat ook grappig bedoelde opmerkingen over afkomst kunnen kwetsen, zeker als zij met regelmaat worden gemaakt. Of de werknemer zelf meedeelde aan de gesprekken en of hij/zij op het moment zelf al dan niet zichtbaar geraakt leek door een bepaalde opmerking is niet van belang.¹³⁶ In een overweging ten overvloede wijst de CGB erop dat personen die zelf niet tot een etnische of andere minderheid behoren doorgaans uitgaan van een discriminatiebegrip waarbij discriminatie wordt begrepen als een actieve afkeer van of terughoudendheid jegens bepaalde groepen, waarbij er bovendien vanuit wordt gegaan dat werknemers hun collega's niet (expres) discrimineren. De CGB stelt hier tegenover dat personen die wel tot een minderheid behoren opmerkingen of grappen vaak vanuit een andere invalshoek bezien en zich daardoor apart gezet voelen. De CGB raadt leidinggevend en directies daarom aan om bij het onderzoeken van meldingen en signalen van discriminatie een open vizier te houden en te voorkomen dat op de werkvloer een sfeer van ongevoeligheid ontstaat ten aanzien van discriminatie omdat nu eenmaal ‘alles gezegd moet kunnen worden’.

Een lastige vraag blijkt ten slotte in hoeverre het bestaan van stereotypen of stigmatisering van bepaalde groepen mee moet worden gewogen bij de beoordeling of bepaalde opmerkingen of gedrag discriminatoir zijn. Deze vraag komt – impliciet – aan de orde in het eerder genoemde oordeel over een architecte van Iraanse afkomst die meende discriminatoir te zijn bejegend door medewerkers van de gemeente Den Haag (oordeel 2012-27). Uit de verklaringen van de vrouw blijkt dat sommige medewerkers zich onvriendelijk jegens haar hadden gedragen en zich afwijzend hadden opgesteld ten aanzien van de wijze waarop zij haar opdracht had uitgevoerd. Daarbij waren geen opmerkingen gemaakt die direct betrekking hadden op de afkomst, godsdienst of het geslacht van de vrouw. Zij wees er echter op dat de wethouder Stadsontwikkeling in de krant uitlatingen had gedaan in de trant van ‘er is sprake van een Poolse tsunami’ en ‘Marokkaanse ouders van probleemjongeren moeten hard aangepakt worden’. Volgens verzoekster zouden ambtenaren binnen de projectgroep waarmee zij werkte zich hierdoor gesterkt hebben gevoeld om allochtonen, waaronder zichzelf, te mogen discrimineren. Een lid van de projectgroep zou bovendien gezegd hebben dat ‘als het blond kuifje hier in Den Haag de baas wordt, het met deze

135 Zie oordeel CGB 19 april 2012, 2012-69 waarin de CGB overweegt dat de opmerking ‘je bent een niet-geïntegreerde Marokkaan’ discriminatoir is omdat daarmee naar de afkomst van de klager werd verwezen in een context waarin deze niet relevant was en daaraan bovendien een negatieve connotatie werd verbonden door het woord ‘niet-geïntegreerd’. In oordeel CGB 15 juni 2012, 2012-109 wordt daarentegen vastgesteld dat de afkomst van verzoekster tijdens een sollicitatiegesprek wel aan de orde was gekomen, maar dat daarover niet in negatieve zin was gesproken.

136 Zie ook de oordelen CGB 6 maart 2012, 2012-45 en CGB 14 maart 2011, 2011-33.

stad veel beter zal gaan'. Deze opmerking was door verzoekster opgevat als een afwijzing van moslims. Of de opmerking ook daadwerkelijk gemaakt was kon door de CGB niet worden vastgesteld. De hier beschreven situatie laat echter zien hoe de toon van het (politieke) debat over integratie en de wijze waarop door sommige politici over onder andere 'moslims' en 'allochtonen' wordt gesproken, van invloed kan zijn op de beleving van degenen over wie het gaat. Het feit dat zij behoren tot groepen waarover in het publieke debat op negatieve wijze wordt gesproken maakt het waarschijnlijker dat zij bij onvriendelijk of afwijzend gedrag van anderen zullen aannemen dat hun afkomst of godsdienst daarbij een rol speelt.¹³⁷ Het zou te ver gaan om bij voorbaat aan te nemen dat onvriendelijk gedrag jegens deze personen voortkomt uit discriminatie, tenzij het tegendeel kan worden bewezen. Ons inziens heeft de CGB in dit geval dan ook terecht geoordeeld dat van discriminatoire bejegening door de betrokken gemeente-ambtenaar geen sprake was. Dit oordeel laat echter, als gezegd, wel zien dat de stigmatiserende uitlatingen van deelnemers aan het publieke debat niet zonder gevolgen zijn.

7. SLOT

'Klassieke' vormen van rassendiscriminatie, waaronder racistische opmerkingen op het sportveld en op de werkvloer en het uitsluiten van mensen vanwege hun huidskleur of uiterlijk, blijven helaas een hardnekkig fenomeen. Het blijft daarom belangrijk dat het College als instantie waar mensen met klachten op dit terrein terecht kunnen blijft fungeren, en dat het helder aangeeft welke verplichtingen betrokkenen, waaronder werkgevers, hebben inzake het voorkomen van discriminatie en de behandeling van klachten. Tegelijkertijd laten de oordelen uit 2012 opnieuw zien dat het lastig kan zijn om te beoordelen wanneer onderscheid op grond van andere kenmerken, zoals taal of ingezetenschap, als indirect onderscheid op grond van ras moet worden aangemerkt. Eveneens lastig is om te bepalen wanneer het belang van bijvoorbeeld een goede taalbeheersing of de veiligheid van een kind in een omgangshuis zwaarder weegt dan de indirect discriminerende effecten die van zulk onderscheid uitgaan. Ten slotte is gebleken dat nationaliteit in 2012 nauwelijks een rol speelde in de oordelen over arbeid. Daarentegen bleek nationaliteit wel (indirect) een belemmerende factor bij de toegang van vreemdelingen tot goederen en diensten, met name op het terrein van de huisvesting.

Waar het gaat om etniciteit als beleidscategorie lijkt Nederland zoekende te zijn. Enerzijds bestaat de neiging om af te stappen van beleid dat specifiek op etnische doelgroepen is gericht. Dit is bijvoorbeeld te zien in het integratiebeleid en in de keuze van sommige gemeenten om de term 'allochtoon' niet langer te gebruiken. Anderzijds wordt nog steeds gebruik gemaakt van zogenaamde 'Antillianen- en Marokkanenmonitors', geldt de Wet inburgering buitenland slechts voor niet-westerse migranten en speelt de afkomst van de ouders indirect (via een taalcriterium) een rol in het doelgroepenbeleid van peuterspeelzalen. Over het algemeen lijkt er echter sprake te zijn van een – positief te waarderen – tendens om bij het maken van beleid niet aan te sluiten bij de etniciteit van de betrokkenen, maar criteria te formuleren die directer betrekking hebben op het op te lossen probleem. Tegelijkertijd wijzen de ontwikkelingen op internationaal niveau (VN en EU) erop dat het belangrijk is om

¹³⁷ Zie hierover het opinie-artikel van H. Siebers, 'Nieuw politiek offensief tegen discriminatie is nodig', www.trouw.nl, geplaatst op 22 oktober 2012.

oog te blijven houden voor de positie van kwetsbare groepen, waaronder Roma en moslims. Het oordeel over de Iraanse architecte illustreert bovendien hoe tendensen zoals antisemitisme en islamofobie een weerslag kunnen hebben op alledaagse verhoudingen. De taak van het College met betrekking tot de behandeling van klachten over discriminatie dient dan ook niet op zichzelf te staan, maar deel uit te maken van een breder beleid dat ook ziet op het bevorderen van tolerantie en het voorkomen van stigmatisering.